

Monokratyczne organy
jednostek samorządu terytorialnego

Magdalena Gurdek

Monokratyczne organy
jednostek samorządu terytorialnego



WYŻSZA SZKOŁA
HUMANITAS

Sosnowiec 2012

Recenzent:

ks. dr hab. prof. KUL Sławomir Fundowicz

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”:

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki:

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystribucja@humanitas.edu.pl

ISBN 978-83-65682-12-3

Wydanie I

Sosnowiec 2012

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział pierwszy	
Organ jednostki samorządu terytorialnego	13
I. Pojęcie organu administracji publicznej	13
1. Rodzaje organów administracji publicznej	20
2. Monokratyczność a kolegialność organu administracji publicznej	23
II. Pojęcie organu jednostki samorządu terytorialnego	28
III. Charakterystyka organów jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu historycznym	33
1. Okres dwudziestolecia międzywojennego	34
2. Okres 1944 – 1950	42
3. Okres 1950 – 1990	45
4. Okres 1990 – 1998	49
5. Okres 1998 – 2002	58
6. Okres od roku 2002	64
IV. Charakterystyka organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa	64
1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	64
2. Samorządowe ustawy ustrojowe	67
3. Kodeks postępowania administracyjnego	78
4. Wnioski	81
Rozdział drugi	
Zadania i kompetencje monokratycznych organów jednostek samorządu terytorialnego	83
I. Zadania i kompetencje wójta, starosty i marszałka województwa	83
1. Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego	83
A. Reprezentacja w sferze publicznoprawnej	90
B. Reprezentacja w sferze cywilnoprawnej	90
a) reprezentacja gminy w sferze cywilnoprawnej	90
b) reprezentacja powiatu w sferze cywilnoprawnej	97
c) reprezentacja województwa w sferze cywilnoprawnej	101
d) szczególne przypadki jednoosobowej reprezentacji gminy, powiatu i województwa w sferze cywilnoprawnej	102
e) kontrasygnota skarbnika	106
– przedmiotowy zakres czynności prawnych wymagających kontrasygnaty	107
– skutki braku kontrasygnaty	110
– prawo odmowy kontrasygnaty	113
2. Kierowanie bieżącymi sprawami	116

3. Kierowanie odpowiednim urzędem	118
4. Uprawnienia kierownicze wynikające z zespolenia administracji.....	122
5. Wydawanie decyzji administracyjnych.....	134
A. Dekoncentracja wewnętrzna uprawnień orzeczniczych	138
B. Dekoncentracja zewnętrzna uprawnień orzeczniczych w gminie.....	149
6. Uprawnienia personalne	155
A. Wpływ starosty i marszałka województwa na skład personalny zarządu	155
B. Wyłączna kompetencja wójta do powoływania swoich zastępców	158
C. Wyłączna kompetencja wójta, starosty i marszałka w zakresie obsady stanowiska skarbnika	165
7. Obowiązki informacyjne	166
A. Obowiązek przedkładania uchwał i zarządzeń organom nadzoru	166
B. Obowiązek przedkładania informacji i danych na żądanie organu nadzoru	167
II. Zadania i kompetencje starosty i marszałka jako przewodniczącego zarządu.....	168
1. Doraźne działania przewodniczącego zarządu	168
2. Organizowanie pracy zarządu	170
III. Zadania i kompetencje wójta i starosty	171
1. Uprawnienia wójta i starosty podczas stanów nadzwyczajnych.....	171
2. Reprezentacja gminy i powiatu w związku	176
3. Obowiązek wójta i starosty przedłożenia przepisów porządkowych	181
IV. Zadania i kompetencje wójta.....	183
1. Przygotowywanie projektów uchwał rady gminy	184
2. Gospodarowanie mieniem gminy.....	186
3. Wykonanie budżetu gminy.....	190
4. Zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.....	195
5. Uprawnienia prawotwórcze wójta	196
A. Stanowienie przepisów prawa miejscowego	196
a) przepisy wykonawcze.....	196
b) przepisy porządkowe.....	197
c) przepisy ustrojowo-organizacyjne	200
B. Charakter prawny pozostałych zarządzeń wójta.....	205
C. Subdelegacja kompetencji prawotwórczych.....	207
D. Podsumowanie	209
6. Uprawnienia wójta w zakresie organizacji pracy rady gminy.....	209
7. Obowiązki informacyjne w zakresie gospodarki finansowej.....	210

Rozdział trzeci**Nadzór nad działalnością monokratycznych****organów jednostek samorządu terytorialnego 213****I. Środki informacyjno-doradcze 216**

1. Prawo żądania informacji i danych..... 217

2. Obowiązek przedłożenia organom nadzoru określonych uchwał i zarządzeń 220

3. Obowiązek przedłożenia projektu budżetu..... 228

4. Zasada jawności działania organów jednostek samorządu
terytorialnego..... 228**II. Środki korygujące..... 230**

1. Zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie..... 230

2. Stwierdzenie nieważności 234

3. Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia 244

4. Zarządzenie zastępcze..... 246

III. Środki personalne..... 254

1. Środki o charakterze wewnętrznym 254

A. Odwołanie wójta..... 254

B. Odwołanie starosty i marszałka..... 256

2. Środki zewnętrzne..... 257

A. Środki nadzoru nad wójtem..... 257

B. Środki nadzoru nad starostą i marszałkiem województwa 264

Rozdział czwarty**Prezydent miasta na prawach powiatu 269****I. Wzajemne relacje pomiędzy prezydentem miasta na prawach powiatu a starostą 272****II. Współdziałanie prezydenta miasta na prawach powiatu w postępowaniu
administracyjnym..... 276****III. Przepisy prawa miejscowego stanowione przez prezydenta miasta
na prawach powiatu 279****Zakończenie..... 281****Bibliografia 287****Wykaz aktów prawnych i orzeczeń 320**

Wstęp

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1990 roku spowodowało, że w nauce prawa samorządowego pojawiło się nowe pojęcie „organ jednostki samorządu terytorialnego”. Powstałe jednostki miały bowiem wykonywać swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących (tj. rad gmin) i wykonawczych (tj. zarządów). Ustawodawca przewidział, że oba te organy będą kolegialne. Zatem ówczesnie w systemie organizacyjnym samorządu terytorialnego nie utworzono żadnego monokratycznego organu. Przy tak ukształtowanym ustroju gminy wątpliwości budził jednak status prawny wójta będącego przewodniczącym zarządu. W literaturze przedmiotu pojawiały się bowiem głosy uznające również jego – mimo nieprzyznania mu takiego statusu przez ustawodawcę – za monokratyczny organ gminy w zakresie, w jakim wykonywał swoje osobiste kompetencje. Ponadto od 1 stycznia 1999 roku – w związku z wprowadzeniem samorządu także w powiatach i województwach – podobne wątpliwości wywoływała pozycja prawna starosty i marszałka województwa, która wzorowana była na regulacjach dotyczących wójta.

Sytuacja ta uległa częściowo zmianie z dniem 20 czerwca 2002 roku, kiedy to uchwalono ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Mocą przepisów tej ustawy zlikwidowano w gminie kolegialny zarząd, a w jego miejsce organem wykonawczym ustanowiono monokratycznego wójta. Wówczas po raz pierwszy ustawodawca przyznał wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta status monokratycznego organu gminy. Jednakże ustawa ta wprowadzała zmiany jedynie w ustroju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też wątpliwości w zakresie pozycji prawnej starosty i marszałka nadal pozostają aktualne.

Celem niniejszej publikacji jest analiza konstrukcji prawnej monokratycznego organu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca bowiem nie zdefiniował pojęcia „organ jednostki samorządu terytorialnego”, co powoduje znaczne rozbieżności w rozumieniu tego terminu. Ponadto niedoskonały stan regulacji nie uwzględnia także specyfiki pozycji prawnej samorządu, w którym organy tego samorządu z jednej strony występują jako organy osoby prawnej, z drugiej natomiast jako organy administracji publicznej – z własnymi i niezależnymi od tego samorządu kompetencjami¹. Dlatego też głównym problemem badawczym niniejszej pracy jest ocena pozycji prawnej starosty i marszałka województwa w strukturze organizacyjnej samorządu powiatu i województwa oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy poza wójtem istnieją jeszcze jakieś inne monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego?

¹ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 13.

Zakres pracy badawczej

Podjęcie rozważań dotyczących tak szczegółowej problematyki nie jest możliwe bez wstępnego określenia istoty organu administracji publicznej (samorządowej), organu jednostki samorządu terytorialnego, a także monokratyczności organu w ogólności. Z tego też względu pierwsza część opracowania została poświęcona tym zagadnieniom w ujęciu historycznym. Przedstawienie ewolucji pojęcia „organ administracji publicznej (samorządowej)” oraz „organ jednostki samorządu terytorialnego” ma na celu przede wszystkim jego w miarę jednoznaczne zdefiniowanie oraz wskazanie typowych cech charakterystycznych dla tych organów – co wobec mnogości ujęć w tym zakresie okazało się zadaniem niełatwym. „Jednakże bez tego niemożliwe jest dokonanie oceny współczesnych polskich rozwiązań samorządowych”². W dwudziestowiecznej nauce prawa administracyjnego powszechnie przyjęta została tzw. pozytywna teoria organów, zgodnie z którą organem jest tylko taki podmiot, który oprócz posiadania typowych cech został dodatkowo uznany za taki organ przez prawo pozytywne. W obecnym stanie prawnym ustawodawca status monokratycznego organu przyznał jedynie wójtowi. W związku z tym w celu wykazania, iż starosta i marszałek województwa mogliby – pomijając pozytywną teorię organów – zostać także uznani za monokratyczne organy powiatu i województwa, konieczne jest wykazanie, iż spełniają oni – mimo nienazwania ich organami – wszelkie przesłanki stawiane organom jednostek samorządu terytorialnego.

Wójt jest niekwestionowanym organem monokratycznym gminy, w związku z czym porównanie kompetencji starosty i marszałka z kompetencjami wójta pozwoli na sformułowanie wniosków w zakresie tego, czy przewodniczący zarządów odpowiednich jednostek samorządowych posiadają typowe cechy charakterystyczne dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też zasadnicza część rozważań dotyczy analizy zadań i kompetencji starosty oraz marszałka województwa, ale również i wójta. Wśród tych zagadnień na szczególną uwagę zasługuje kwestia reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, którą dla przejrzystości publikacji przeanalizowałam odrębnie w sferze cywilnoprawnej i odrębnie w sferze publicznoprawnej. Poruszyłam także zagadnienia dotyczące kierowania bieżącymi sprawami oraz odpowiednim urzędem. Odniosłam się również do uregulowań prawnych związanych z uprawnieniami kierowniczymi wynikającymi z zespolenia administracji. W tej części pracy przeprowadziłam ponadto rozważania odnoszące się do uprawnień orzecznich wójta, starosty i marszałka województwa. W celu uniknięcia powtórzeń przy omawianiu tej problematyki dokonałam – przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego – podziału zadań i kompetencji na 4 grupy. Do pierwszej z grup zaliczyłam te, które są wspólne dla wójta, starosty i marszałka. W drugiej grupie opisałam zadania i kompetencje starosty i marszałka województwa jako przewodniczących odpowiedniego zarządu. Do kolejnej grupy zaliczyłam zadania i kompetencje wspólne wójtowi i staroście, natomiast w ostatniej kolejności dokonałam analizy zadań i kompetencji przysługujących wyłącznie wójtowi, co wiąże się z przejęciem przez niego wszelkich kompetencji zlikwidowanego zarządu gminy.

Bezpośredni związek z główną tezą pracy wykazuje także problematyka nadzoru nad działalnością wójta, starosty i marszałka. Ustawodawca zarówno w ustawach ustrojowych,

² B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 7.

jak i w Konstytucji posługuje się bowiem ogólnym sformułowaniem, iż działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi. Z kolei jednostki te jako osoby prawne działają – zgodnie z teorią organów osób prawnych – poprzez swoje organy. W związku z tym ustawodawca w przepisach określających środki nadzorcze wskazuje konkretne organy, w stosunku do których środki te mogą być użyte. Dlatego też wydawać się może, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego to nadzór tylko nad działalnością ustawowo określonych organów, czyli rady gminy i powiatu, sejmiku województwa, wójta oraz zarządu powiatu i województwa, ale już nie nad działalnością starosty i marszałka. Prawodawca nie nazywa ich bowiem organami odpowiednich jednostek. W związku z tym podjęłam próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle, a jeżeli tak, to które środki nadzorcze można stosować w stosunku do starosty i marszałka, działających w ramach przyznanych im indywidualnie zadań i kompetencji, a nie jako przewodniczących kolegialnych zarządów.

Ostatni rozdział poświęcony został pozycji prawnej szczególnego monokratycznego organu, jakim jest prezydent miasta na prawach powiatu. W tej części książki prowadzone są rozważania na temat tego, czy prezydent miasta na prawach powiatu jest zarazem prezydentem miasta i starostą powiatu, czy też może będąc prezydentem pełni jedynie dodatkowo funkcje starosty. Ponadto omówiona została problematyka współdziałania prezydenta miasta na prawach powiatu w postępowaniu administracyjnym oraz kwestia stanowienia przepisów porządkowych w sytuacjach niecierpiących zwłoki.

Niniejsza publikacja ma na celu wykazanie, czy poza wójtem istnieją jeszcze inne podmioty, które, mimo nienazwania ich przez ustawodawcę organami jednostek samorządu terytorialnego, posiadają wszelkie cechy pozwalające uznać je za takie organy. Z tego też względu poza zakresem badawczym znalazły się zagadnienia dotyczące sposobu wyboru i odwołania wójta, starosty i marszałka. Problematyka ta nie ma bowiem żadnego związku ze statusem prawnym poszczególnych podmiotów. Dla uznania starosty i marszałka za organ powiatu i województwa nie ma znaczenia sposób ich wyboru. Organ jednostki samorządu terytorialnego może bowiem pochodzić zarówno z wyborów bezpośrednich, jak i pośrednich.

Problematyka będąca przedmiotem pracy badawczej doczekała się licznych publikacji, w których dokonywano w mniejszym lub większym stopniu analizy wybranych zagadnień dotyczących monokratycznych organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże do tej pory w literaturze nie podjęto próby kompleksowego ujęcia tego zagadnienia, a zwłaszcza dogłębnego przeanalizowania samego pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego. Istniejący w doktrynie problem nazewnictwa jest w rzeczywistości problemem merytorycznym, przez co prowadzi do licznych rozbieżności i kontrowersji. Dlatego też powstała potrzeba wypełnienia istniejącej luki.

W pracy zastosowana została głównie metoda dogmatyczna. F. Longchamps określał istotę tej metody poprzez wskazanie, iż „jest to działalność myślowa, która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie luk w prawie szuka odpowiedzi na pytanie, *guid iuris*, jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach”³. Rozważania zawarte w niniejszej publikacji mają głównie

³ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

charakter teoretyczny, oparte bowiem zostały na materiale normatywnym, poglądach bogatej literatury oraz doktryny prawa samorządu terytorialnego i prawa administracyjnego. W pracy wykorzystałam także dorobek orzecznictwa sądowego, orzecznictwa organów nadzoru oraz akty prawa miejscowego odnoszące się do podstawowych problemów rozprawy.

Zadaniem każdego badacza jest jednak również formułowanie wniosków służących doskonaleniu badanej instytucji prawnej. Z tego też względu zastosowana metoda analityczna (ale i w pewnym zakresie historyczna) pozwoliła na wydobywanie przewodnich idei i zasad. W związku z tym obok rozważań teoretycznych sformułowane zostały także postulaty *de lege ferenda*, które mogą przyczynić się do udoskonalenia regulacji prawnej, w zakresie specyficznej pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego i jego organów.

Publikacja obejmuje stan prawny na dzień 30 czerwca 2011 roku.

Rozdział pierwszy

Organ jednostki samorządu terytorialnego

Temat badawczy niniejszej publikacji stanowią monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże, aby móc prowadzić jakiekolwiek rozważania w tym zakresie, konieczne jest uprzednie przedstawienie problematyki organu administracji publicznej oraz istoty monokratyczności.

I. Pojęcie organu administracji publicznej

Organy administracji publicznej stanowią trzon w administracji w sensie podmiotowym. Dlatego też pojęcie organu administracji publicznej należy do kluczowych pojęć w nauce prawa administracyjnego. Jednakże z uwagi na przeobrażenia administracji treść tego pojęcia – na przełomie lat – ulegała zmianom.

Przed rokiem 1990 powszechnie posługiwano się pojęciem organu administracji państwowej. W literaturze jednak podkreślano, iż takie ujęcie organu administracji dotknięte było dwiema podstawowymi wadami. Nie uwzględniało ono instytucji samorządu terytorialnego – co z resztą wówczas było zrozumiałe, uwzględniało natomiast przedmiotową definicję administracji, która eksponowała realizację zadań państwa⁴.

W wyniku reaktywowania samorządu terytorialnego do nauki administracji powróciły pojęcia stosowane w okresie międzywojennym i krótko po wojnie⁵. Zaliczyć do nich należy pojęcia: administracji publicznej⁶, administracji rządowej oraz administracji samorządowej. W związku z tym po roku 1990 w literaturze przedmiotu zaczęto coraz częściej posługiwać się pojęciem organu administracji publicznej⁷, odchodząc stopniowo od organu administracji państwowej. Obecnie pod pojęciem organu administracji publicznej należy rozumieć zarówno organy administracji rządowej oraz samorządowej – jedno i drugie wykonują zadania publiczne, ale już w inny sposób⁸.

Mimo że organ administracji jest kategorią prawną, nie jest on zdefiniowany przez przepisy prawa. Ponadto przy określaniu organu dochodzi do pewnego nakładania się nie tylko elementów prawnych i pozaprawnych, ale również elementów organizacji i zarządzania – co powoduje, iż ostrość elementów prawnych zaciera się⁹. Zdaniem T.

⁴ J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 125.

⁵ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 38.

⁶ Na ten temat szerzej S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 50; zob. także M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959, s. 3 i n. oraz M. Stahl, *Zakres działania gmin – zagadnienia ogólne*, [w:] *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, red. M. Stahl, Warszawa 1994, s. 11.

⁷ Zob. szerzej T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 27.

⁸ T. Rabska, *Budowanie nowej administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroški*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1999, No 2154, Prawo CCLXVI, s. 310.

⁹ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-

Rabskiej konstrukcja organu administracji publicznej pozostaje w ścisłym związku z ustrojem politycznym państwa i koncepcją aparatu administracyjnego¹⁰.

Dlatego też w doktrynie podjęto próbę zdefiniowania tego pojęcia. W ustawodawstwie i literaturze zaobserwować można ewolucję treści pojęcia organu administracyjnego, jak i samego nazewnictwa; ewolucja ta doprowadziła do powstania różnorodnych koncepcji¹¹. W związku z tym stworzenie syntetycznej definicji organu administracji okazało się niemożliwe. Jak słusznie zauważył W. Dawidowicz, „gdybyśmy jednak chcieli rozwinąć w tym miejscu wszystkie szczegółowe problemy tkwiące w tym określeniu – okazałoby się, że wymaga to napisania traktatu na temat całej dotychczasowej teorii prawa administracyjnego, poczynając od aktów normatywnych administracji, a kończąc na stosunku administracyjno-prawnym”¹².

W okresie dwudziestolecia międzywojennego W. L. Jaworski utożsamiał organ administracji z władzą administracyjną¹³. Natomiast zdaniem T. Bigo organ administracji stanowiła osoba fizyczna, względnie kilka osób – w przypadku organu kolegialnego – które na podstawie normy organizacyjnej działały w imieniu osoby prawnej¹⁴.

W późniejszym okresie organ administracji przedstawiano jedynie jako część składową aparatu państwa. Spotkać można również definicje, w których pojęcie organu administracji wiązano z pojęciem organu państwa. Według M. Jaroszyńskiego organ państwowy to wyodrębniona część aparatu państwowego (jednostka organizacyjna), powołana do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wypływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium). Tak więc elementami konstrukcyjnymi pojęcia organu, zdaniem tego autora, są: wyodrębnienie organizacyjne, prawnie określony zakres działania oraz wykonywanie władzy zwierzchniej państwa¹⁵. Natomiast organem administracji autor nazywa jedynie te organy państwa, które są powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania funkcji o charakterze administracyjnym. Jego zdaniem organ administracji musi zatem odpowiadać następującym cechom:

- 1) musi to być organ państwowy,
- 2) wykonywanie zwierzchniej władzy państwowej musi się dokonywać w formach administracji (czyli musi polegać na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej

Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 212.

¹⁰ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościak, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977, s. 302.

¹¹ Zob. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 282 i n.; zob. także T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa (Nowy model administracji państwowej?)*, RPEiS 1991, nr 2, s. 7–20; Cz. Martysz, *Pojęcie organu administracji publicznej w kodeksie postępowania administracyjnego*, *Miscellanea iuridica*, t. 2, red. A. Lityński, A. Drogoń, Tychy 2003, s. 101.

¹² W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 25.

¹³ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 71.

¹⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 91.

¹⁵ M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 162; zob. także M. Jaroszyński, *Z problematyki teorii organów państwowych*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 170 i n.; E. Ochendowski, *Centralne organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościak, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977, s. 6.

realizacji zadań państwa),

- 3) wykonywanie funkcji w formach administracji musi stanowić wyłączne lub główne zadanie tego państwa¹⁶.

Pod wpływem teorii M. Jaroszyńskiego K. Sobczak określa organ administracyjny jako organ państwowy, którego działalność polega na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa¹⁷. Zdaniem W. Brzezińskiego organ administracji to „taki organ państwowy, który działa w zakresie administracji, wyłącznie lub w przeważającej mierze w swoistych dla administracji formach działania”¹⁸. Z kolei w ujęciu J. Starościaka organ administracyjny to wyodrębniona jednostka w administracji państwowej, mająca ustalony prawem zakres działania za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych¹⁹. Nieco odmienny punkt widzenia zaprezentował W. Dawidowicz, zdaniem którego „organ administracji państwowej jest to organ państwowy wyposażony w prawnie określoną możliwość jednostronnego i wiążącego wyznaczania zachowania się określonych podmiotów”²⁰.

Także we współczesnej literaturze wiele uwagi poświęcono teorii organu administracyjnego. Spotkać można m.in. ujęcie, według którego organ administracji stanowi wewnętrzną jednostkę organizacyjną danego podmiotu (państwa, samorządu terytorialnego), która została wyposażona w uprawnienie wyrażania woli tego podmiotu. Uprawnienie to nie opiera się na pełnomocnictwie, lecz na prawie i wyraża się w wykazie zadań i kompetencji danego organu. Istotną cechą danego organu stanowi określony prawnie zakres i możliwość podejmowania działań władczych²¹.

W odmienny sposób konstruuje pojęcie organu administracji R. Michalska-Badziak. Jej zdaniem – uwzględniając powszechnie uznawane elementy pojęcia organu administracji – przyjęć należy, że organ administracji publicznej:

- „a) stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany,
- b) działa w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego, będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie,
- c) o ile prawo to dopuszcza, jest uprawniony do posługiwania się środkami władczymi,
- d) wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji,
- e) działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji”²².

¹⁶ M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia...*, s. 167.

¹⁷ K. Sobczak, *Centralne organy administracji*, [w:] J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961, s. 57.

¹⁸ Cyt. za J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 125.

¹⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 55; zob. także J. Starościak [w:] J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 47; J. Starościak, *Organy administracji państwowej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966, s. 53.

²⁰ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju...*, s. 23.

²¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2002, s. 107.

²² R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące...*, s. 214; podobnie E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 211; a także S. Kalicka, *O organach i podmiotach administracji*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa – Poznań 1973, s. 69.

W literaturze przedmiotu spotkać można także inne ujęcie, które eksponuje substrat osobowy. W takim rozumieniu organem administracji jest osoba lub grupa osób, z których działaniem prawo wiąże określone konsekwencje. Zdaniem J. Szreniawskiego organ jako konstrukcja prawna może działać za pośrednictwem osób fizycznych i to z reguły przy pomocy tzw. aparatu pomocniczego²³. W takim ujęciu pojęcie organu administracji, według E. Ochendowskiego, odrywa się od konkretnej osoby wykonującej kompetencje organu, a zwanej jedynie „piastunem” organu²⁴.

W jeszcze inny sposób spojrział na organ administracyjny M. Zimmermann, który za kryterium wyróżnienia przyjął charakter i treść przydzielonych mu zadań. Autor, dokonując w oparciu o to kryterium podziału organów państwowych, dochodzi do wniosku, iż organy te dzielą się na dwie zasadnicze grupy. Z jednej bowiem strony wyróżniamy organy ustawodawcze, które wydają niezależnie od innych organów i autorytatywnie ogólne normy prawne najwyższego rzędu, z drugiej – mamy wszystkie inne organy, które wydając akty prawne, związane są aktami ustawodawczymi. Z kolei w tej grupie organów można dokonać podziału na dwie dalsze grupy. Jedną z nich stanowią organy, które tylko orzekają o prawie i w tej działalności podlegają tylko ustawom – są to tzw. organy sądowe. Drugą grupę stanowią organy, które wydając akty prawne (ogólne i indywidualne), są w swej działalności nie tylko zależne od ustaw, ale również podlegają w jakimś zakresie i w jakiś sposób aktom organów nad nimi nadrzędnych. Te ostatnie organy autor nazywa organami administracyjnymi²⁵.

Przedstawione powyżej różne ujęcia organu administracji publicznej wskazują, że przedstawiciele doktryny, w zależności od przyjętego punktu widzenia, doboru poszczególnych elementów oraz sposobu ich wyeksponowania budują różne definicje, które w mniejszym lub większym stopniu są porównywalne. Zauważyć jednak można, że pewne elementy składowe pojęcia organu administracji publicznej są stałe. Przy ich uwzględnieniu możliwym okazało się wypracowanie względnie jednolitej koncepcji organu administracji publicznej, zgodnie z którą organ administracji publicznej to:

- osoba fizyczna (lub grupa osób fizycznych w przypadku organu kolegialnego),
- znajdująca się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego,
- powołana w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami

właściwymi temu prawu,

- działająca w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji²⁶.

Oczywiście w literaturze przedmiotu do dnia dzisiejszego spotkać można różne ujęcia pojęcia organu administracji publicznej, jednakże osobiście uważam powyższą definicję za najtrafniejszą, gdyż oddaje ona w pełni najważniejsze cechy organu. Dlatego też na potrzeby niniejszej publikacji przyjąłem właśnie taką konstrukcję organu administracji

²³ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 49.

²⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 215; na ten temat szerzej J. Starościak, *Organy administracji...*, s. 54–55; a także S. Piątek, *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 160.

²⁵ M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1964, Prawo XII, nr 19, s. 13–14.

²⁶ Tak też J. Boć [w:] *Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe*, red. J. Boć, T. Kuta, Warszawa 1984, s. 57; J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 126; a także R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące...*, s. 214; oraz Cz. Martysz, *Pojęcie organu...*, s. 102.

publicznej.

Powyższa definicja zbudowana jest w oparciu o elementy normatywne, jednakże odwołuje się ona także do teorii nauki administracji w celu ustalenia, czym jest prawo administracyjne. W myśl tej koncepcji organ administracji publicznej utożsamiany jest z człowiekiem. Jest to ujęcie trafne, bowiem – jak zauważył J. Boć – organ istnieje od momentu jego powołania, natomiast w okresie pomiędzy jego utworzeniem a powołaniem można mówić jedynie o urzędzie organu, w znaczeniu zbioru kompetencji z nim związanych²⁷. Ta osoba fizyczna znajdująca się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego działa w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji. Kompetencje organu to zadania, które zostały mu przydane przez odpowiednie przepisy i odpowiadające tym zadaniom prawa i obowiązki. Organ nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji innych podmiotów. Dlatego też wyraźne określenie kompetencji danego organu zapewnia optymalny podział pracy w systemie organów administracji oraz pozwala chronić interesy obywateli i innych podmiotów²⁸.

Przyjęta przeze mnie definicja nie uwzględnia ani elementów swoistych dla administracji prawnych form działania (tak jak to przyjmowali m.in. W. Brzeziński i J. Starościak), ani elementów organizowania bezpośredniej praktycznej realizacji zadań państwa (tak jak to przyjmował m.in. M. Jaroszyński i K. Sobczak). Obecnie organ administracji publicznej realizuje normy prawa administracyjnego również w formach nieswoistych. Poza tym kryterium swoistych form działania jest w obecnym stanie prawnym nieco przestarzałe, a przy tym nieefektywne (np. wydawanie aktów normatywnych wcale nie jest swoiste dla administracji)²⁹. Natomiast od drugiego elementu, tj. organizowania bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa, zaczęto odchodzić już na początku lat siedemdziesiątych³⁰. W nowych bowiem warunkach politycznych i ustrojowych stanowczo nie nadaje się ono do przyjęcia jako kryterium wyodrębnienia³¹.

Przyjęcie takiej konstrukcji pojęcia organu administracji publicznej nie uchroniło przedstawicieli doktryny od sporów w tym zakresie. W wielu wypadkach z pomocą przychodzi sam ustawodawca, określając wprost, iż dany podmiot czy jednostka organizacyjna jest organem administracji. Tak np. w roku 1998 po raz pierwszy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego³² posłużył się on pojęciem organu administracji publicznej. W art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. zawarta została bowiem legalna definicja organu administracji publicznej, zgodnie z którą ilekroć w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego mowa jest o organach administracji publicznej, rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego

²⁷ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 126.

²⁸ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące...*, s. 214–215; zob. także E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 212.

²⁹ Tak np. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Zagadnienia podstawowe*, t. I, Warszawa 1965, s. 156.

³⁰ J. Starościak, *Organy administracji...*, s. 51.

³¹ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 127.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.; zwana dalej k.p.a.

oraz organy i podmioty, które zostały uprawnione na podstawie przepisów prawa lub porozumień do prowadzenia postępowania w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Jest to bardzo szerokie ujęcie organu administracji publicznej i aby je prawidłowo odczytać należy odwołać się do kolejnych punktów art. 5 § 2 k.p.a., w których ustawodawca zawarł definicję ministra (art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.), a także organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.). Takie ujęcie organu administracji publicznej nawiązuje do definicji zawartej w dawnej ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³³.

Ponieważ nie ulega wątpliwości, iż pojęcie organu jest konstrukcją prawną, w doktrynie zrodziła się tzw. pozytywna teoria organu, wedle której jako organ administracji traktować można tylko tę jednostkę organizacyjną, która za taką została uznana przez prawo pozytywne³⁴. Teorii tej stawiany jest jednak zarzut niemożności odróżnienia działalności organu administracji od działalności innego organu, w sytuacji gdy przepisy prawa nie kwalifikują w sposób wyraźny statusu danego organu³⁵. Zdaniem J. Bocia zarzut ten jest dziś mało istotny, gdyż prawie wszystkie organy administracyjne są w sposób wyraźny lub dorozumiany uznane przez prawo³⁶. Tymczasem w praktyce okazuje się, że problem jest zdecydowanie bardziej doniosły. Dlatego też uważam, że pozytywnej teorii organu nie można popierać bezwarunkowo. Należy bowiem przyjąć, iż brak normatywnego określenia danego organu nie oznacza jednocześnie, że dana osoba (lub grupa osób) nie pełni funkcji organu administracji publicznej³⁷. W związku z tym aby uniknąć trudności w definiowaniu organu administracji, w doktrynie poza pojęciem organu administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym pojawiło się także pojęcie w znaczeniu funkcjonalnym³⁸ (budowane po wyłączeniu z określenia organu elementu przynależności do aparatu administracyjnego). Wówczas mówi się, że mamy do czynienia z tzw. organem administrującym, którym jest „każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy stanowi część struktury

³³ Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

³⁴ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 303; zob. także J. Starościk, *Organy administracji...*, s. 51, gdzie autor stwierdza, że wypowiediane w literaturze poglądy na temat określenia organu administracji dają się sprowadzić jeszcze do dwóch innych teorii, a mianowicie funkcjonalnej oraz teorii „wyjaśniającej pojęcie organu administracyjnego za pomocą kryteriów kompleksowych, wielostronnych”.

³⁵ Tak m. in. J. Starościk, *Organy administracji...*, s. 51, gdzie autor pisał, iż „braki tej metody wyjaśnienia pojęcia organu administracyjnego polegają na tym, że tego rodzaju wyjaśnienie nie wskazuje zupełnie na swoiste cechy organu administracyjnego i nie pozwala przez to na wyodrębnienie praktycznej działalności organu administracyjnego od innych organów państwowych”.

³⁶ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 127. Zdaniem autora pozytywna teoria organu okazuje się w pełni przydatna, gdy budowanie pojęcia organu administracji publicznej ma być narzędziem badania, nie zaś jego celem. Wówczas bowiem wystarczy jedynie wskazać na niezbędne i swoiste elementy tego pojęcia, co pozwala na wyodrębnienie organu spośród innych podmiotów. Natomiast gdy budowa pojęcia organu administracji ma być celem badania, wówczas definicja może obrazować wszystkie możliwe do wyłonienia (zarówno w prawie, jak i w nauce) elementy składowe tego pojęcia, nie wyłączając elementów nieswoistych.

³⁷ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 37–38.

³⁸ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 128; J. Boć [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 58–60; zob. także S. Piątek, *Podmioty administrujące...*, s. 156–160; J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 206.

państwa, czy innego podmiotu, przeciwstawianego państwu (gminy albo organizacji społecznej)”³⁹. Nieco inaczej organ administrujący definiuje J. Boć, zdaniem którego organem tym jest „każdy podmiot, któremu prawo przydaje funkcje administrowania, lub któremu prawo stwarza podstawy do przydania funkcji administrowania, a przydanie to nastąpiło”⁴⁰.

Ujęcie organu w znaczeniu funkcjonalnym jest zatem zbliżone do pojęcia, jakim ustawodawca posłużył się w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. W myśl bowiem art. 1 pkt 1 k.p.a. postępowanie tzw. jurysdykcyjne prowadzą organy administracji publicznej (czyli organy w znaczeniu ustrojowym), zaś zgodnie z art. 1 pkt 2 k.p.a. to samo postępowanie prowadzą także inne organy państwowe oraz inne podmioty, które zostały z mocy prawa lub na podstawie porozumienia powołane do jego prowadzenia (czyli organy w ujęciu funkcjonalnym tzw. administrujące). Wynika z tego, iż w sferze procesowej w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych organy administrujące są tożsame z organami administracji publicznej określonymi w art. 1 pkt 1 k.p.a. Jednakże istotne jest to, że postępowanie jurysdykcyjne to tylko część działań w zakresie funkcji administrowania⁴¹.

Pojęciu organu administracji publicznej towarzyszą jeszcze takie pojęcia jak „władza” i „urząd”. „Władza” jest pojęciem ogólnym, nie zaś organizacyjnym, bowiem można sprawować np. władzę ustawodawczą. Tak więc organ sprawuje władzę, lecz sam władzą nie jest. W ustawodawstwie dwudziestolecia międzywojennego spotkać można było pojęcie „władza administracji ogólnej”. Takim określeniem posłużył się np. Prezydent RP w rozporządzeniu z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁴².

Po wojnie natomiast pojęcie władzy utożsamiane było z urzędem. W tym ujęciu istotę urzędu stanowili działający w nim ludzie. Według ówczesnie obowiązującego podziału wyróżniano dwie grupy urzędów:

- takie, które nosiły nazwę władz – tj. takie, które dysponowały władzą (imperium),
- urzędy w ścisłym znaczeniu – tj. takie, które nie dysponowały władzą, lecz wykonywały jedynie operacje faktyczne i techniczne⁴³.

Mówiono wówczas o urzędzie w dwojakim znaczeniu. Z jednej strony rozumiany był on jako pewien zakres kompetencji, z drugiej zaś jako jednostka organizacyjna wraz z całym jej substratem osobowym, rzeczowym, wyposażona w określony prawem zakres kompetencji. W takim ujęciu „władza” była pojęciem węższym od „urzędu”, gdyż przyjąć można było, że każda władza była urzędem, lecz już nie każdy urząd stanowił władzę. Władza bowiem to urząd, który został wyposażony we władztwo administracyjne, w odróżnieniu od tych urzędów, które tego władztwa nie posiadały⁴⁴.

³⁹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 47–48.

⁴⁰ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 128; zob. także W. Dawidowicz, *Nauka prawa...*, s. 155; a także Cz. Martysz, *Pojęcie organu...*, s. 102.

⁴¹ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 129.

⁴² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. Nr 11, poz. 86 z późn. zm.; tj. Dz. U. 1936, Nr 80, poz. 555.

⁴³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 50 i n.

⁴⁴ M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 53.

Obecnie „urząd” jest pojęciem wieloznacznym. Tak np. ustawodawca w art. 151 Konstytucji RP⁴⁵ posługuje się pojęciem „urząd” dla określenia stanowiska. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu Premier, ślubując, uroczyście przysięga, iż obejmując urząd Prezesa Rady Ministrów, dochowa wierności postanowieniom Konstytucji i innym prawom Rzeczypospolitej Polskiej, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla niego zawsze najwyższym nakazem. W tym przypadku „urząd” rozumiany jest jako wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej). Zdaniem J. Bocia „utworzenie urzędu nie jest tożsame z powołaniem organu. Utworzenie urzędu oznacza wprowadzenie do struktury organizacyjnej administracji publicznej nowej jednostki organizacyjnej, natomiast powołanie organu oznacza obsadzenie urzędu”⁴⁶.

W innym znaczeniu pojęcia „urząd” używa się dla określenia szczególnej nazwy organu administracji. Jest to jednak pewna nazwa umowna, dlatego też nie można utożsamiać organu z całym urzędem. Organ w tym przypadku jest zazwyczaj jednoosobowy i jest nim kierownik urzędu⁴⁷.

Ustawodawca używa także takich określeń jak urząd gminny czy urząd marszałkowski. W tym znaczeniu urząd to zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji. Mówimy wówczas o wyspecjalizowanym biurze, pewnym zespole pracowników – czyli aparacie pomocniczym danego organu.

Konkludując: pojęcie „urząd” może – ze względu na swoją wieloznaczność – prowadzić do licznych nieporozumień. Dlatego też – zgodnie z teorią prawa administracyjnego – pod tym pojęciem należy rozumieć „zorganizowany zespół pracowników państwowych lub samorządowych (kolektyw), przydzielony do pomocy organowi administracji i powołany do merytorycznej i technicznej obsługi tego organu”⁴⁸.

1. Rodzaje organów administracji publicznej

W zależności od przyjętego kryterium podziału można dokonać różnorodnej klasyfikacji organów administracji publicznej⁴⁹.

Jedno z podstawowych kryteriów stanowi terytorialny zasięg działania organu. Przy jego zastosowaniu wyróżniamy organy centralne i terenowe⁵⁰. Organem centralnym jest

⁴⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁴⁶ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 130.

⁴⁷ Dla określenia organu w tym przypadku przepisy prawa używają jednak różnych nazw.

⁴⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 216; zob. także B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 13; J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 65.

⁴⁹ Na temat podziału organów administracji publicznej zob. m.in. J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 127–128; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 216–221; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2001, s. 65–75; R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące...*, s. 215–217; K. Sobczak, *Centralne organy...*, s. 57–58; S. Piątek, *Podmioty administrujące...*, s. 164–169; J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 58–60; J. Starościak, *Organy administracji...*, s. 55–58; a także T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 91–96.

⁵⁰ Zob. E. Ochendowski, *Centralne organy...*, s. 6–9; a także K. Podgórski, *Terenowe organy administracji*

organ, którego zakres działania obejmuje obszar całego państwa, zaś organem terenowym jest ten, którego właściwość miejscowa obejmuje tylko określoną część terytorium państwa – przy czym właściwość ta pokrywa się z zasadniczym bądź specjalnym podziałem terytorialnym. Wśród organów centralnych wyróżnia się natomiast wąską kategorię organów naczelnych, charakteryzujących się tym, iż są one bezpośrednio włączone do składu Rady Ministrów. Wyodrębnianie tej grupy organów było w pełni uzasadnione pod rządami Konstytucji z 1952 roku, która cały rozdział V poświęcała naczelnym organom administracji państwowej. Obecnie Konstytucja RP z 1997 roku nie wyróżnia już kategorii organów naczelnych, natomiast w ustawodawstwie zwykłym wciąż niektóre organy centralne nazywane są naczelnymi organami administracji rządowej. Dlatego też nadal koniecznym jest wyróżnianie i tej kategorii organów. Zdaniem T. Rabskiej określenie „naczelny” „pozwala na jednoznaczne rozróżnienie pozycji ministra i centralnego organu administracji rządowej oraz innych urzędów administracji rządowej”⁵¹.

Kolejny powszechnie przyjmowany podział organów administracji publicznej opiera się o kryterium struktury (składu) organu. Decydującym czynnikiem jest więc liczba osób tworzących organ, a dokładniej liczba osób powołanych do podejmowania rozstrzygnięć. Jeżeli mamy do czynienia z organem monokratycznym (inaczej zwanym jednoosobowym)⁵², wówczas przepis prawa wiąże kompetencje organu z działaniem jednej osoby fizycznej. Co prawda osoba ta ma zespół innych osób danych jej do pomocy, tworzących np. biuro czy urząd, lecz zawsze jest to tylko aparat pomocniczy danego organu. Często bywa tak, iż w podejmowaniu rozstrzygnięć osoby z tego aparatu zastępują organ jednoosobowy – robią to jednak w jego zastępstwie i z jego upoważnienia. Natomiast ich działanie na zewnątrz liczy się jako działanie organu jednoosobowego. Jeżeli jednak osoby te nie mają upoważnienia do zastępowania organu, mogą wówczas jedynie wykonywać czynności pomocnicze⁵³. Organ kolegialny zaś składa się z większej ilości osób, które razem stanowią jeden organ działający kolegialnie.

Przyjmując za kryterium podziału charakter kompetencji organu, wyróżnić można organy stanowiące (decydujące), opiniodawczo-doradcze (tzw. pomocnicze) i kontrolne. Organy stanowiące to takie organy, które zostały wyposażone przez prawo w możliwość decydującego rozstrzygania spraw należących do ich kompetencji zarówno w drodze aktów indywidualnych, jak i generalnych. Organy opiniodawczo-doradcze mogą zaś jedynie występować z inicjatywą, opiniować i oceniać sprawy przedstawione im przez organy stanowiące, a także formułować wnioski dotyczące prowadzenia działalności administracyjnej. Z reguły organy te są zarazem organami kolegialnymi. Natomiast organy kontrolne wykonują czynności polegające na ustalaniu – w zakresie swojej działalności – stanu faktycznego, porównywaniu tego stanu z tzw. stanem postulowanym oraz określaniu, wpływających z tego porównania, wniosków.

państwowej jako organy wykonawczo-zarządzające rad narodowych, [w:] *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, red. K. Podgórski, Katowice 1987, s. 35.

⁵¹ T. Rabska, *Budowanie nowej administracji...*, s. 314.

⁵² T. Bigo w oparciu o to kryterium wyróżniał dwa systemy struktury organów administracyjnych: system kolegialny i system biurowy albo jednostkowy, czyli monokratyczny – T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 96.

⁵³ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 68.

Według kryterium składu osobowego można dokonać podziału organów administracji na organy zawodowe i organy składające się z czynnika obywatelskiego (tzw. społeczne)⁵⁴. Organы zawodowe złożone są z osób, które pozostają w stosunku pracy i z tego tytułu otrzymują wynagrodzenie, stanowiące ich główne źródło utrzymania. Natomiast organy społeczne, w przeciwieństwie do zawodowych, składają się z osób, które nie są zatrudnione w danym organie i traktują swą pracę honorowo. Mogą one wprawdzie otrzymywać diety czy ekwiwalent za utracony zarobek, ale nie jest to równoznaczne ze stałym wynagrodzeniem, będącym podstawą ich utrzymania.

Kryterium zakresu działania stanowić może podstawę do podziału organów administracji na organy o kompetencji ogólnej (tzw. generalnej) i o kompetencji specjalnej⁵⁵. Te pierwsze stanowią organy, których zadania obejmują całość lub większość dziedzin administracji na terytorium państwa lub określonej jednostki podziału terytorialnego. Przeciwnie – tj. organy o kompetencji specjalnej – tworzone są w wyniku rzeczowego podziału zadań administracji.

Przyjmując jako kryterium wyróżnienia kategorię podmiotu, dla którego organ działa, wyróżnić możemy organy administracji rządowej działające w imieniu i na rachunek państwa. Natomiast gdy organy działają w imieniu i na rachunek jednostek samorządu terytorialnego, wówczas mówimy o organach samorządu terytorialnego.

W literaturze przedmiotu można również spotkać podział organów dokonany w oparciu o kryterium sposobu powoływania. Tak sklasyfikowane organy dzielimy na wykreowane: a) w drodze powołania jako decyzji administracyjnej, b) w drodze aktu organu władzy, c) w drodze wyborów, czy wreszcie d) w drodze nominacji⁵⁶.

Ponadto zdaniem J. Bocia na podstawie sposobu podporządkowania wyróżnić można natomiast organy zdecentralizowane i podległe hierarchicznie. Jednakże „zastosowanie tego kryterium może być w pewien sposób skomplikowane w sytuacji, gdy się nie rozróżnia organów zdecentralizowanych od organów zdecentralizowanych organizacji np. samorządów terytorialnych”⁵⁷. Z kolei na bazie struktury organizacyjnej organów – zdaniem J. Szreniawskiego – dokonać można podziału na typy: prosty, funkcjonalny i produkcyjno-terytorialny. W typie prostym organ niższy podlega organowi wyższemu. W typie funkcjonalnym organ bezpośrednio działający otrzymuje dyspozycje co do swego działania w specjalnych gałęziach swej kompetencji od komórek wyspecjalizowanych. Natomiast w typie produkcyjno-terytorialnym dyspozycje płyną od jednego tylko organu, ale posiadającego do dyspozycji komórki pomocnicze, działające na rzecz kierownika, ale nieposiadające prawa wydawania wytycznych czy poleceń organom niższych stopni⁵⁸.

⁵⁴ Na ten temat szerzej H. Izdebski, *Zespoły obywatelskie w administracji jako wyraz realizacji konstytucyjnej zasady udziału mas w rządzeniu państwem*, „Problemy Rad Narodowych” 1964, z. 1, s. 555 i n.; Z. Leoński, *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962, s. 8 i n.

⁵⁵ Na ten temat szerzej M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 32 i n.; zob. także J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 113; Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 72–75.

⁵⁶ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 128; zob. także M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia...*, s. 170–171; W. Dawidowicz, *Nauka prawa...*, s. 164–165; T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 95, gdzie autor wyróżnił dodatkowo organy wykreowane w drodze losowania.

⁵⁷ J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 128.

⁵⁸ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 52.

W końcu wspomnieć należy o podziale organów mających znaczenie w sferze procesowej. Przyjmując za kryterium klasyfikacji zdolność do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji, rozróżnić można organy I instancji i organy II instancji. Natomiast w przypadku braku odwołania – organy decydujące i organy stopnia wyższego.

2. Monokratyczność a kolegialność organu administracji publicznej

Zastosowanie jednego z podstawowych kryteriów podziału, tj. kryterium składu osobowego organu, pozwala na wyróżnienie organów monokratycznych, czyli jednoosobowych, i kolegialnych, bowiem te dwa typy organów zbudowane są w oparciu o przeciwstawne zasady strukturalne. Pomimo że z zasadami tymi wiążą się określone konsekwencje prawne, nie są one jednak generalnie określone w przepisach prawnych.

W praktyce, w wyniku braku jasnego sprecyzowania elementów prawnych tych zasad, dochodzi do ich mieszania. Dlatego też przedstawiciele teorii podjęli próbę dokonania syntezy cech charakterystycznych dla tych typów organów⁵⁹.

Zdaniem T. Rabskiej – w nawiązaniu do uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 1950 roku⁶⁰ – organ monokratyczny charakteryzuje się następującymi cechami:

- na czele danej jednostki organizacyjnej stoi jedna osoba – kierownik,
- kierownik samodzielnie zarządza podległą mu jednostką,
- z zarządzaniem łączy się prawo podejmowania jednostronnych aktów prawnych w ramach danej jednostki organizacyjnej,
- w takim samym charakterze, w granicach przyznanych kompetencji, występuje on w stosunkach zewnętrznych,
- kierownik odpowiada za całokształt spraw zarządzanej przez niego jednostki organizacyjnej,
- zasada ta obowiązuje również w wewnętrznej strukturze danej jednostki organizacyjnej; oznacza to, że kierownicy poszczególnych komórek kierują samodzielnie powierzonym zakresem pracy i że za ich całokształt odpowiedzialni są przed bezpośrednim zwierzchnikiem, od którego otrzymują polecenia służbowe⁶¹.

Jak widać, niektóre elementy monokratycznej struktury wynikają już z istoty samej zasady. Tak więc ustanawiając jakiś organ jako jednoosobowy, przesądza się jednocześnie o większości jego cech. Jednakże istnieją także elementy, które muszą zostać bliżej sprecyzowane w podstawie prawnej (zwłaszcza jego kompetencje).

Monokratyczność oznacza przede wszystkim pewną strukturę, ale zawiera ona w sobie także istotne elementy natury funkcjonalnej⁶². Istota organu jednoosobowego polega bowiem na związaniu przepisami prawa kompetencji organu z działaniem jednej osoby fizycznej i ponoszeniem przez nią jednoosobowej odpowiedzialności⁶³. Jak pisał

⁵⁹ Szerzej na ten temat H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzaniu centralnym państwem nowożytnego*, Warszawa 1975.

⁶⁰ Uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 12 maja 1950 roku w sprawie struktury organizacyjnej uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń, Biuletyn PKPG 1950, nr 12, poz. 145.

⁶¹ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 357–358.

⁶² Zob. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 19.

⁶³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 60.

M. Jaroszyński, „jednosobowość (...) daje gwarancję sprawności bezpośredniego wykonywania i pozwala umiejscowić i egzekwować odpowiedzialność za wykonanie”⁶⁴.

Zasady monokratyczności nie narusza podział pracy i rozkład czynności na szereg stanowisk pracy, dokonywany w celu sprawniejszego wykonywania funkcji zarządzania. Samo bowiem zarządzanie składa się z wielu etapów działania i nie na wszystkich z nich bezwarunkowym elementem jest samodzielne działanie organu jednoosobowego. Natomiast podejmowanie końcowych rozstrzygnięć jest bezwzględnie zastrzeżone dla niego.

Istoty tej zasady nie zmienia także i to, że w podejmowaniu rozstrzygnięć organ mogą zastępować osoby z zespołu danego mu do pomocy⁶⁵. Wówczas osoby te działają w zastępstwie organu i z jego upoważnienia. W związku z tym działanie ich liczy się na zewnątrz jako działanie organu monokratycznego. Jeżeli natomiast osoby te nie zostały upoważnione do zastępowania organu, mogą wówczas jedynie wykonywać czynności pomocnicze.

Organ monokratyczny posiada liczne zalety, które jednak mogą się ujawnić tylko w określonych warunkach. Charakteryzuje się on bowiem przede wszystkim fachowością i szybkością działania, dużą operatywnością i niskimi kosztami działania⁶⁶. Dlatego też tego typu organy tworzy się głównie do wykonywania konkretnych spraw, realizacji bieżącego zarządu. Z kolei podstawową wadę tego typu organu stanowi ryzyko popełnienia błędu, gdyż sprawa rozpatrywana jest jedynie z jednego punktu widzenia.

Natomiast gdy mówimy o kolegialności, należy przez to rozumieć z jednej strony kolegialność jako metodę działania, z drugiej zaś – jako cechę strukturalną organu⁶⁷.

Kolegialność rozumiana jako metoda działania oznacza współpracę wielu osób. Nie jest jednak konieczne, aby organ działający w oparciu o tę metodę posiadał strukturę wieloosobową. Kolegialność rozumiana w tym znaczeniu może być również wykorzystywana przez organy monokratyczne, które przed samodzielnym wydaniem rozstrzygnięcia zasięgają opinii innych osób. Z kolei gdy mówimy o kolegialności w znaczeniu strukturalnym, wówczas chodzi nam o organ składający się z wielu osób, powołanych do łącznego rozstrzygania spraw (tzn. gdy do wyrażenia woli organu wymagane jest współdziałanie jego członków). Dlatego też struktura i tryb działania organu kolegialnego wymagają bardziej rozbudowanej regulacji proceduralnej, niż ma to miejsce w przypadku organu jednoosobowego. Zadaniem tej regulacji jest zapewnienie prawidłowości funkcjonowania organu poprzez określenie liczebności organu, niezbędnego kworum dla podejmowania działań, wymaganej ilości głosów dla ważności podejmowanych rozstrzygnięć. Prawnie uregulowane powinny być także sprawy wewnętrznej organizacji pracy tych organów, takie jak sprawy wewnętrznej struktury organu oraz trybu powoływania

⁶⁴ M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia...*, s. 172; zob. też E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 220.

⁶⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 68.

⁶⁶ S. Piątek, *Podmioty administrujące...*, s. 163.

⁶⁷ M. Jaroszyński zwraca uwagę na konieczność odróżnienia kolektywności i kolektywu od kolegialności i kolegium. Każde bowiem kolegium stanowi kolektyw, ale nie każdy kolektyw stanowi kolegium. Kolektywność polega jedynie na zorganizowanej współpracy większej ilości osób, co jednak nie przesądza o tym, kto podejmuje decyzje: kolegium czy kolektyw – M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia...*, s. 171; zob. także H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość...*, s. 6–7.

jego organów wewnętrznych.

Zdaniem T. Askanasa⁶⁸:

- każdy organ kolegialny powinien zostać stworzony w celu zbiorowego rozwiązywania sytuacji decyzyjnych i wyposażony w tym celu w formalne uprawnienia,
- głównym celem działania takiego organu jest przede wszystkim sterowanie zdefiniowanym kręgiem zewnętrznym, tj. innymi instytucjami bądź innymi częściami tej samej instytucji,
- każdy organ kolegialny powinien posiadać – określoną w chwili tworzenia – formułę organizacyjną polegającą na wieloosobowości składu, systematyczności działania w dłuższym okresie oraz bezpośrednim uczestnictwie członków w akcie wyboru wariantu decyzji,
- formowanie składu organu kolegialnego powinno odbywać się przez wybór lub nominację.

Podstawową zaletą organu kolegialnego jest możliwość wszechstronnego wyjaśnienia rozpatrywanej sprawy z różnych punktów widzenia przez osoby wchodzące w skład organu. Dzięki temu kolegialność jest jedną z form realizacji zasady demokratyzmu⁶⁹. Dlatego też tego typu organy powinny być tworzone przede wszystkim w celu nadawania ogólnego kierunku realizacji zadań danego działu administracji, wykonywania kompleksowej koordynacji działań różnych podmiotów oraz rozstrzygania związanych z tym spornych kwestii⁷⁰.

Rozstrzygnięcie organu kolegialnego jest bardziej przemyślane, bardziej wyważone niż rozstrzygnięcie jednej osoby. Jest ono bowiem wypadkową różnych punktów widzenia, przeciwnych zdań i różnych głosów.

Pomimo licznych zalet kolegialna struktura ma również wiele wad, których z kolei nie posiadają organy monokratyczne. Przede wszystkim organ kolegialny działa zdecydowanie wolniej niż organ jednoosobowy, a działalność ta jest bardziej kosztowna (wiąże się to nie tylko z koniecznością opłacenia wielu osób, ale zazwyczaj także z posiadaniem przez organ dodatkowego, obsługującego go aparatu pomocniczego). Ponadto działaniu tego organu towarzyszy mniejsze poczucie odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia, a także trudności, albo wręcz niemożliwość ustalenia osób odpowiedzialnych za treść podjętych uchwał (mamy wówczas do czynienia z tzw. rozmyciem się odpowiedzialności)⁷¹. Z samej zasady strukturalnej wynika bowiem kolegialna odpowiedzialność, jako prosta konsekwencja wspólnego podejmowania działań. Jest to więc w zasadzie odpowiedzialność typu administracyjnoprawnego i najczęściej stosowaną w tym przypadku sankcją jest odwołanie całego organu. W praktyce może to prowadzić do bagatelizowania przez członków organu kolegialnego swych zadań oraz do zbędnej formalistyki i powolności w podejmowaniu decyzji. Dlatego też organy kolegialne powinny być powoływane tylko wówczas, gdy ze względu na charakter spraw przekazanych do załatwienia bardziej uzasadnione jest działanie organu kolegialnego aniżeli monokratycznego. Pomocne w tym

⁶⁸ T. Askanas, *Przejawy autonomizacji działań organów przedstawicielskich rad narodowych*, [w:] *Bariery sprawności organizacji*, red. W. Kieżun, Warszawa 1978, s. 259–260.

⁶⁹ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące...*, s. 216.

⁷⁰ B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie organizacji terenowej*, Katowice 1989, s. 31.

⁷¹ Szerzej na ten temat R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące...*, s. 216; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 220; J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 128.

zakresie jest – zdaniem B. Dolnickiego – ściśle określenie zadań nałożonych na kolegium jako całość oraz na poszczególnych jego członków, a także staranne przygotowywanie obrad, tak aby istota zagadnienia nie budziła wątpliwości, zaś organ kolegiálny rozstrzygał jedynie kwestie naprawdę sporne. Istotne jest również zawężenie składu osobowego organu do niezbędnego minimum oraz proporcjonalnie do częstotliwości posiedzeń, gdyż im mniejsze kolegium, tym częściej i sprawniej może działać⁷². Wraz ze wzrostem liczby osób maleje bowiem zdolność organu do podjęcia merytorycznej decyzji. W organach o licznych składzie możliwe jest raczej jedynie zaakceptowanie lub odrzucenie projektów przygotowanych przez inne podmioty, aniżeli samodzielne wypracowanie treści takiego projektu. Istotne jest również to, ażeby takiego organu nie obciążyć zbyt dużą ilością spraw, gdyż wówczas – z uwagi na brak możliwości wszechstronnego rozpatrzenia sprawy – nie zostaną wykorzystane jego zalety, zaś działalność będzie się ograniczać jedynie do formalnego głosowania nad przedłożonymi projektami⁷³.

Przedstawione wady i zalety organów obu typów powodują, że w żadnym ze współczesnych państw organy administracyjne nie są zbudowane wyłącznie na podstawie jednej tylko zasady. Oba typy występują bowiem zawsze obok siebie, jednakże konieczne jest dostosowywanie budowy organów do stawianych im wymogów, rodzajów działalności, celów i konkretnych warunków⁷⁴. Dlatego też kwestią niezwykle istotną jest określenie przesłanek, decydujących w praktyce o wyborze formuły organu monokratycznego bądź kolegiálnego⁷⁵.

Budowę organu kolegiálnego wykorzystuje się przy rozstrzyganiu spraw o znacznej doniosłości – tam, gdzie konieczne jest dołożenie wszelkich starań, rozważenie wszelkich okoliczności i punktów widzenia. Także wtedy, gdy ze względu na zadania organu istotne jest uwzględnienie w jego składzie osób reprezentujących różne grupy społeczne (fachowców, specjalistów oraz reprezentantów różnych działów administracji)⁷⁶.

Formę organu kolegiálnego można wykorzystać również dla celów koordynacji, wówczas gdy budujemy organ kolegiálny składający się z reprezentantów tych organów, których działalność podlega koordynacji (np. kolegialność organu w tym celu została wykorzystana w strukturze Rady Ministrów, na którą składają się szefowie poszczególnych resortów, dzięki czemu ma ona ułatwioną możliwość skoordynowania polityki poszczególnych resortów i wypracowania zasad polityki ponadresortowej).

Dodatkowym uzasadnieniem dla tworzenia kolegialnych organów jest większy, niż w przypadku organów monokratycznych, obiektywizm podejmowanych rozstrzygnięć. Podczas rozpatrywania sprawy przez wiele osób działa swego rodzaju wzajemna kontrola⁷⁷, co pozwala w większym stopniu wykluczyć subiektywizm. W związku z tym budowę organu kolegiálnego wykorzystuje się tam, gdzie chodzi o rozstrzyganie w istotnych

⁷² B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 31.

⁷³ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 70.

⁷⁴ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 50.

⁷⁵ B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 144.

⁷⁶ M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia...*, s. 174.

⁷⁷ Zob. także J. Starościak, *Organy administracji...*, s. 59.

sprawach obywatela, kiedy konieczne jest obiektywne rozstrzygnięcie sprawy⁷⁸.

Zdaniem B. Dolnickiego dodatkową zaletą zastosowania struktury kolegialnej organu jest możliwość zachowania ciągłości jego pracy przez okresowe dokonywanie wymiany jedynie części składu personalnego (np. 1/3 lub 1/4). Takie rozwiązanie pozwala wykorzystać dotychczasowe doświadczenie przy jednoczesnym „odświeżeniu spojrzenia”. Jednorazowa wymiana całego kolegium mogłaby bowiem spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu organu w wyniku utraty nabytych przez poprzedników doświadczeń i zwyczajów⁷⁹.

Istnieje jednak zakres spraw, do rozstrzygania których bardziej uzasadnione jest powołanie organu monokratycznego. Chodzi przede wszystkim o te przypadki, gdzie wymagane jest operatywne działanie, szybkie podejmowanie decyzji oraz sprawne ich wykonywanie, a także umiejscowienie odpowiedzialności. Jednakże i w tym przypadku monokratyczna struktura organów nie powinna wykluczać z ich działania kolegialności rozumianej jako metoda działania, czyli m.in. stałej współpracy z pracownikami aparatu wykonawczego⁸⁰, czy też technicznego podziału zadań między różne stanowiska pracy. W praktyce niezmiernie istotne jest określenie relacji, jakie mogą zachodzić pomiędzy organami monokratycznymi a kolegialnymi, zwłaszcza gdy jedno i drugie są organami decydującymi. Wówczas organom kolegialnym powinno się pozostawić zasadnicze rozstrzygnięcie danej kwestii, zaś bieżące wykonawstwo powinno należeć do organu jednoosobowego.

Niekiedy organ monokratyczny jest organem nadrzędnym wobec organu kolegialnego (np. nadzór wojewody nad kolegialnymi organami samorządu terytorialnego), ale bywa także i odwrotnie (np. Rada Ministrów w stosunku do ministrów poszczególnych resortów). Czasem zależności pomiędzy tymi typami organów polegają na konieczności uzyskania przez organ monokratyczny, przed podjęciem decyzji, zgody organu kolegialnego, a bywa i tak, że rozstrzygnięcia organu kolegialnego podlegają zatwierdzeniu przez organ jednoosobowy.

Jednakże zależności pomiędzy organami jednoosobowymi a kolegialnymi występują nie tylko na płaszczyźnie zadaniowej, ale także w sferze organizacyjnej. Nie bez znaczenia jest bowiem to, kogo reprezentują poszczególne typy organów. Z najściślejszym rodzajem zależności mamy do czynienia wówczas, gdy organ monokratyczny jest powoływany i odwoływany przez organ kolegialny (aczkolwiek możliwe jest tworzenie obydwu organów przez ten sam czynnik). Natomiast w sytuacji, gdy jednoosobowy organ wykonawczy powoływany jest przez jednostkę wyższego stopnia, wówczas udaje się uniezależnić ten organ od organu kolegialnego⁸¹.

W strukturze organów administracji publicznej zdarza się jednak i tak, że ta sama osoba może występować w podwójnej roli. Z jednej strony jako członek organu kolegialnego, z drugiej – jako monokratyczny organ posiadający w określonym zakresie

⁷⁸ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 70.

⁷⁹ B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 117.

⁸⁰ B. Dolnicki, *Organy monokratyczne i kolegialne w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, s. 161.

⁸¹ B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 32.

własne kompetencje (np. minister stojący na czele danego resortu – w zakresie kompetencji przyznanych mu osobiście do wykonania – jest organem monokratycznym, jednakże jest on również – jako członek Rady Ministrów – członkiem organu kolegialnego, gdzie dopiero działanie wszystkich członków Rady Ministrów liczy się na „zewnątrz” jako działanie organu kolegialnego).

Uwzględniając zatem zarówno wady, jak i zalety organów monokratycznych i kolegialnych, przyjąć należy, iż w strukturze organów administracji publicznej należy wykorzystywać zarówno element kolegialności, jak i monokratyczności – oczywiście we właściwych proporcjach. „Natomiast nigdzie nie powinien występować żaden z tych elementów w postaci absolutnie czystej, bowiem kolegialność i jednoosobowość wzajemnie się uzupełniają, łącząc w ten sposób postulat demokratyzmu i sprawności działania aparatu państwowego”⁸². Cechy bowiem tych organów można ująć w znanym sformułowaniu: „radzić może wielu, ale działać tylko jeden”⁸³.

Obecnie szczególnie istotne – i nasilające się – są zmiany następujące w samej metodzie i stylu działania zarówno organów monokratycznych, jak i kolegialnych, jednakże bez naruszenia ich form strukturalnych. Z jednej strony przy zachowaniu zasady jednoosobowego kierownictwa rozstrzygnięcia mogą być podejmowane po przeprowadzeniu wielostronnych konsultacji i zasięgnięciu opinii nieformalnych kolegiów. Nie wpływa to jednak na strukturę organu zarządzania i ostateczna decyzja należy do organu jednoosobowego, na którym ciąży jednocześnie odpowiedzialność za tę decyzję⁸⁴. Z drugiej jednak strony na tle regulacji prawnej i praktyki funkcjonowania kolegialnych organów powstaje pytanie, czy za organ administracji można uznać także przewodniczących tych organów, jeżeli przepisy prawa nie uznają ich wprost za organy, jednakże przyznają im wyraźnie wyodrębnione kompetencje, wykonywane w swoistych dla nich formach⁸⁵. Udzielenie pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowi naruszenie pozytywnej teorii organów, aczkolwiek moim zdaniem jest to możliwe, czego postaram się dowieść w niniejszym opracowaniu.

II. Pojęcie organu jednostki samorządu terytorialnego

Powyżej przedstawiłam problematykę dotyczącą organu administracji publicznej i przyjętą przeze mnie – na potrzeby niniejszej książki – definicję tegoż organu. Ponieważ jednak tematem badawczym publikacji są monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, kolejne rozważania poświęcone będą zdefiniowaniu pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego⁸⁶.

⁸² B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm...*, s. 118.

⁸³ J. Starościak, *Organy administracji...*, s. 57.

⁸⁴ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 362.

⁸⁵ Zob. S. Piątek, *Podmioty administrujące...*, s. 168.

⁸⁶ Zob. także J. Jagoda, M. Jerominek, *Pojęcie organu w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa – Kraków 2007, s. 195–206 oraz M. Gurdek, *Organy jednostek samorządu terytorialnego a organy administracji samorządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 9, s. 61–76.

W nauce prawa administracyjnego przeciwstawia się administrację samorządową administracji rządowej⁸⁷. Ta druga spoczywa całkowicie w rękach rządu, jest jego narzędziem i jest przez niego kierowana instrukcjami i poleceniami. Pierwsza natomiast nie otrzymuje od rządu żadnych poleceń ani dyrektyw – podlega jedynie nadzorowi jego organów⁸⁸. Dopuszczalne jest także przeciwstawienie administracji samorządowej administracji państwowej⁸⁹. Samorząd wprowadzić istnieje i działa w ramach państwa wyłącznie na podstawie ustaw, ale organy jednostek samorządu terytorialnego nie są organami państwa, lecz odrębnymi od państwa związków, a działalność tych organów idzie na rachunek nie państwa, lecz jedynie tych związków⁹⁰.

Zatem pierwsze przeciwstawienie – administracja samorządowa a rządowa – wskazuje na odrębność sposobu administrowania: samodzielny i niesamodzielny, zaś drugie przeciwstawienie – administracja samorządowa a państwowa – na odrębność podmiotów administrujących – jednostki samorządu terytorialnego i państwo⁹¹.

Jednakże administracja samorządowa i rządowa (państwowa) łącznie stanowią administrację publiczną, która wykonuje zadania poprzez swoje organy. W konsekwencji termin organy administracji publicznej obejmuje zarówno organy administracji rządowej (niektórzy przedstawiciele doktryny posługują się pojęciem organów administracji państwowej), jak i administracji samorządowej. Jedne i drugie organy wykonują zadania publiczne, ale już w odmienny sposób. Nawiązując do rozważań przyjętych w pierwszej części pracy, organem administracji samorządowej będzie więc:

- osoba fizyczna (lub grupa osób fizycznych w przypadku organu kolegiального),
- znajdująca się w strukturze organizacyjnej samorządu terytorialnego,
- powołana w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,
- działająca w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji.

Wiedząc, czym jest organ administracji samorządowej, należy zadać sobie kolejne pytanie: co kryje się pod pojęciem organu jednostki samorządu terytorialnego? Czy jest to termin tożsamy z terminem organu administracji samorządowej, a więc czy są to synonimy? Czy też może wszystkie organy jednostek samorządu terytorialnego są organami administracji samorządowej, ale niekoniecznie wszystkie organy administracji samorządowej są organami jednostek samorządu terytorialnego. Zatem: czy pojęcie organu jednostki samorządu terytorialnego jest pojęciem węższym i podrzędnym w stosunku do terminu organy administracji samorządowej, czy też nie?

⁸⁷ Zdaniem Z. Kmiecika „dychotomiczny podział na administrację rządową i samorządową nie przystaje w pełni do ustanawianych współcześnie konstrukcji prawnych” – Z. Kmeciak, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995, s. 21.

⁸⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 63.

⁸⁹ Zob. A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 7.

⁹⁰ Zob. W. Kosiedłowski, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005, s. 73; M. Stahl, *Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1984, s. 28; a także S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 63.

⁹¹ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 63.

Punktem wyjścia moich rozważań będzie art. 165 Konstytucji RP⁹², zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe⁹³. Przepis ten określa osobowość prywatnoprawną wspomnianych jednostek, niezbędną do uczestnictwa w obrocie majątkowym. Inną natomiast sprawą jest uznanie publicznoprawnej osobowości⁹⁴ jednostek samorządu, powodującej, iż są one również – różnymi od państwa – osobami prawa publicznego. Wynika to bezpośrednio z art. 16 ust. 2 Konstytucji⁹⁵, zgodnie z którym samorząd wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym (a nie państwa) i na własną odpowiedzialność⁹⁶. Oczywiście pomimo posiadania również osobowości cywilnoprawnej samorząd terytorialny jest jednak instytucją prawa publicznego, a nie prywatnego. Już bowiem z art. 163 Konstytucji wynika wprost domniemanie kompetencji tego samorządu w zakresie zadań publicznych, niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

⁹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm. Analogiczne regulacje zostały zawarte również w ustawach samorządowych w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. zwanej dalej u.s.g., art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. zwanej dalej u.s.p. i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm. zwanej dalej u.s.w.

⁹³ Zob. M. Kulesza, *Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 3, s. 88.

⁹⁴ Pomijając teorie filozoficzne i historyczny rozwój instytucji osobowości prawnej w literaturze, powszechnie przyjmuje się, iż jednostki samorządu terytorialnego posiadają zarówno osobowość cywilnoprawną, jak i publicznoprawną. Zob. szerzej na ten temat Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1998, s. 27; a także M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 3 i n.; J. Filipek, *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 199 i n.; B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 22; M. Stahl, *Samorząd terytorialny...*, s. 26; M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 7; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego...*, s. 17; L. Klat-Wertelecka, *Reforma samorządu terytorialnego a kodeks postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 125; W. Kosiedłowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 72; M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, nr 3, s. 45; J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 144–145; B. Zawadzka, *Model normatywny samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX, s. 27 i n.; L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w III RP*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Acta Universitatis Wratislaviensis 2005, No 2770, Prawo CCXCV, s. 16; M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy...*, s. 35 i n.; A. Błaś, *Prawna podmiotowość powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 28 i n.; A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6, s. 12 i n.; J. Frąckowiak, *Osobowość prawna gminy*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX, s. 129 i n.; W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 15 i n.; J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 177 i n.

⁹⁵ Analogiczne regulacje zostały zawarte w ustawach samorządowych w art. 2 ust. 1 u.s.g., art. 2 ust. 1 u.s.p. oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w.

⁹⁶ T. Fuks, *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 19.

Jednostki samorządu terytorialnego są zatem podmiotami prawa o dwóch obliczach⁹⁷, a mianowicie podmiotami posiadającymi zdolność prawną w zakresie prawa cywilnego oraz podmiotowość administracyjnoprawną (wykonywanie zadań publicznych)⁹⁸. W związku z tym organy jednostek samorządu terytorialnego z jednej strony występują jako organy osoby prawnej, z drugiej zaś – jako organy administracji publicznej (samorządowej) podejmujące działania w celu nawiązania stosunków administracyjnoprawnych (wydawanie decyzji administracyjnych, stanowienie przepisów prawa miejscowego)⁹⁹. Ustawodawca, przyjmując konstrukcję organu jednostki samorządu terytorialnego właściwą prawu cywilnemu, odbiegł od konwencji właściwej prawu publicznemu, gdzie przez organ rozumie się podmiot ustawowo wyposażony w kompetencje wydawania decyzji władczych, wiążących obywateli i inne podmioty prawa¹⁰⁰.

Konsekwencją odróżnienia zadań organów jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnym od ich zadań w sferze administracji publicznej „jest poddanie tych pierwszych orzecznictwu sądów powszechnych, a tych drugich orzecznictwu sądów administracyjnych, rozpatrujących sprawy jedynie z punktu widzenia legalności, tj. zgodności z prawem”¹⁰¹. Jest rzeczą oczywistą, iż te dwie sfery działania jednostek samorządu terytorialnego – cywilnoprawna i publicznoprawna – są ze sobą ściśle powiązane, zwłaszcza jeśli chodzi o zarząd mieniem komunalnym. Posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej powoduje, iż stają się one podmiotami takiego mienia. Z drugiej jednak strony korzystanie z tego mienia ma na celu realizację zadań publicznych. Zatem jednostki samorządu terytorialnego nie mogą z tego mienia korzystać w taki sam sposób jak osoba fizyczna czy spółka prawa handlowego¹⁰².

Idąc dalej, zgodnie z przyjętą w prawie cywilnym teorią organów osoby prawnej jednostki samorządu terytorialnego działają poprzez swoje organy, w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie. Tak więc, organy jednostek samorządu terytorialnego, działając w sferze *dominium*, wykonują swoje zadania społeczne i gospodarcze pozbawione charakteru publicznego (władczego), występując w stosunkach cywilnoprawnych o charakterze majątkowym z innymi podmiotami na zasadzie równorzędności (partnerstwa)¹⁰³. Natomiast działając w sferze *imperium* (w charakterze władzy) wykonują

⁹⁷ Zob. także J. Znamiec, *Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6, s. 43.

⁹⁸ J.P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 2, s. 15.

⁹⁹ E. Knosala, *Istota samorządu terytorialnego a prawa i interesy obywateli*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 1995, nr 2, s. 69. Z kolei zdaniem W. Kisiela organy jednostek samorządu terytorialnego pełnią potrójną funkcję: organu stanowiącego i kontrolnego/wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego będącej podmiotem władzy publicznej, organu administracji publicznej, który w imieniu porządku prawnego podejmuje wiążące rozstrzygnięcia wobec osób trzecich, organu osoby prawnej prawa prywatnego, jaką jest każda gmina, powiat i samorząd województwa – W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 224. Zob. także postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2009 roku, sygn. akt II FSK 1468/08, Lex nr 570467.

¹⁰⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 9.

¹⁰¹ T. Fuks, *Kształt reformy...*, s. 20.

¹⁰² E. Knosala, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 69.

¹⁰³ Zob. B. Dolnicki, *Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr 1, s. 3–5.

swoje zadania publiczne – jako organy administracji publicznej (samorządowej) – nawiązując stosunki administracyjnoprawne¹⁰⁴. Dlatego też całość zadań z zakresu administracji publicznej przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego (z różnych zresztą tytułów) realizowana jest w znacznej mierze poprzez wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach¹⁰⁵.

Jak widać, nie ma zatem analogii pomiędzy organem osoby prawnej a organem administracji. Pierwszy z nich wyraża wolę osoby prawnej, drugi zaś – w granicach posiadanych kompetencji – własną wolę¹⁰⁶. Z powyższego wynika, iż termin „organy jednostek samorządu terytorialnego” nie jest tożsamy z terminem „organy administracji samorządowej”. Ten pierwszy jest bowiem pojęciem węższym od drugiego, gdyż organy jednostek są organami administracji samorządowej, które jednak dodatkowo są organami odpowiednich osób prawnych (gminy, powiatu, województwa). Z samego uprawnienia do wykonywania zadań publicznych (głównie poprzez wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej) nie wynika bowiem uprawnienie do działania w charakterze organu osoby prawnej.

J.P. Tarno uznaje, iż w chwili obecnej system administracji publicznej składa się z trzech rodzajów organów, tj.: organów administracyjnych *sensu stricto*, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów w znaczeniu funkcjonalnym¹⁰⁷. Uważam, iż podział ten w pełni oddaje istotę organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże autor dokonał go, kierując się nieco innymi niż ja przesłankami. Zgodnie z powyższą tezą za organ administracji *sensu stricto* należy uznać organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej), których podstawowym obowiązkiem jest realizacja zadań publicznoprawnych, czyli działalność w sferze publicznej. Druga grupa organów to organy jednostek samorządu terytorialnego, które oprócz wykonywania zadań publicznych występują również w roli organów odpowiednich osób prawnych, tj. gmin, powiatów i województw. Trzeci zaś typ organów, czyli organów w znaczeniu funkcjonalnym, obejmuje „podmioty o bardzo zróżnicowanym charakterze nie wchodzące w skład systemu organizacyjnego administracji publicznej, które na mocy prawa zostały powołane do załatwiania spraw z zakresu tej administracji w miejsce organów administracyjnych”¹⁰⁸.

Podczas kontynuowania rozważań rodzi się dalsze pytanie: czy pomimo tego, że pojęcia organu administracji samorządowej oraz organu jednostki samorządu terytorialnego nie są tożsame, czy w aktualnym stanie prawnym ich zakresy podmiotowe pokrywają się, czy też nie. To znaczy, czy istnieją organy administracji samorządowej, które nie są zarazem organami odpowiednich osób prawnych (tj. gmin, powiatów, województw),

¹⁰⁴ Zob. Z. Dmowski, *Osoby prawne*, [w:] Z. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 122 i n.

¹⁰⁵ Dlatego też gdy mowa jest o decyzjach administracyjnych z zakresu administracji publicznej, należy rozumieć przez to indywidualne sprawy poszczególnych mieszkańców gminy, powiatu i województwa, rozstrzygane przez wójta, starostę i marszałka na podstawie materialnego prawa administracyjnego i w oparciu o przepisy proceduralne kodeksu postępowania administracyjnego – Cz. Martysz, *Prawo samorządu terytorialnego. Zarząd gminy i jego kompetencje*, Katowice 1990, s. 19.

¹⁰⁶ L. Rajca, *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4, s. 4.

¹⁰⁷ Zob. szerzej na ten temat J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 16 i n.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 18.

czyli takie, które są wyłącznie organami administracji publicznej (samorządowej). W tym miejscu nie udzielię odpowiedzi na postawione powyżej pytanie, gdyż do zajęcia stanowiska w tej kwestii konieczne są dodatkowe rozważania, wymagające szczegółowej i dogłębnej analizy, czym zajmę się w kolejnych rozdziałach.

Tymczasem, aby móc prowadzić dalsze badania nad monokratycznością organów jednostek samorządu terytorialnego, należy nawiązać do historycznych uregulowań w tym zakresie.

III. Charakterystyka organów jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu historycznym

Historia samorządu terytorialnego sięga czasów starożytnych¹⁰⁹. Rozwijał się on bowiem już w cesarstwie rzymskim, a rzymskie ustawy samorządowe *Codex Julia Municipalis* stały się pierwowzorem niektórych późniejszych instytucji samorządowych¹¹⁰. Również istniejący w średniowieczu samorząd stanowy, a zwłaszcza działający w wielkich miastach zachodniej Europy samorząd mieszczański, czy też łączący się z wybieralnym urzędem sędziego pokoju w Anglii, wywarł ogromny wpływ na tworzenie się współczesnego samorządu terytorialnego¹¹¹. Jednakże szczegółowa analiza instytucji samorządu od czasów najdawniejszych wykracza poza ramy niniejszej publikacji, dlatego też badania nad pojęciem organów jednostek samorządu terytorialnego rozpocząłam od czasów odzyskania przez Polskę niepodległości¹¹².

¹⁰⁹ Zob. Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 13 i n.

¹¹⁰ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 5.

¹¹¹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1992, s. 13.

¹¹² Szerzej na temat genezy samorządu terytorialnego zob. J. Choińska-Mika, *Korzenie polskiej samorządności. Wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 3–13; H. Olszewski, *Rządy sejmikowe a problemy samorządności w dawnej Polsce*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 365–376 i cytowana tam literatura; M. Chmaj, *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 21–24; J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 49–51; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 15 i n.; J. Panjko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 9–10; Z. Niewiadomski, *Geneza i istota...*, s. 13–15; F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 3; S. Wykrętowicz [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 1998, s. 13; P. Buczkowski, *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 roku*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, Poznań 1994, s. 10–11; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992, s. 86–108; A. Nowakowski, *Samorząd terytorialny w Galicji na przełomie XIX i XX w.*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2, s. 93–100; E. Olejniczak-Szałowska, *Geneza samorządu...*, s. 5–9; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 127–133.

1. Okres dwudziestolecia międzywojennego

Samorząd terytorialny przed odzyskaniem niepodległości państwowej istniał w różnej postaci na wszystkich ziemiach polskich objętych zaborami¹¹³. Samorząd był wówczas jedyną publicznoprawną instytucją¹¹⁴, w której naród pozbawiony własnej państwowości mógł sam decydować o istotnych dla niego sprawach¹¹⁵.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku¹¹⁶ podstawowym problemem było więc ujednolicenie ustroju państwa i zacieranie pozostałości po zaborczych systemach organizacyjnych¹¹⁷. Niewątpliwie proces unifikacji utrudniał w znacznym stopniu brak jednolitej koncepcji budowy administracji terenowej i przyzwyczajenie do zaborczych rozwiązań organizacyjnych, a także stopniowe kształtowanie się granic odrodzonego państwa¹¹⁸.

Wobec ścierania się w owym czasie skrajnych koncepcji: prawicowej – postulującej stworzenie organów silnie scentralizowanych i lewicowej – głoszącej hasła maksymalnej samodzielności organów administracji terenowej, przyjęty w 1918 roku model ustrojowy był wynikiem koncepcji kompromisowej¹¹⁹.

¹¹³ W roku 1918 ustrój samorządu terytorialnego (na szczeblu gmin) był zróżnicowany: na terenie b. zaboru austriackiego i pruskiego przeważała gmina jednostkowa, zaś w b. Królestwie Kongresowym gmina zbiorowa. Również stan samorządu miejskiego wykazywał dużą różnorodność na ziemiach poszczególnych zaborów. Samorząd miejski istniał w zaborze pruskim (na mocy ustawy z dnia 30 maja 1853 roku) i austriackim (na mocy szeregu ustaw, z których najważniejsza to ustawa z dnia 13 marca 1869 roku ustanawiająca samorząd dla 29 największych miast – prócz Lwowa i Krakowa – oraz ustawa z dnia 3 lipca 1869 roku dla około 140 miast i miasteczek. Samorząd Lwowa regulowała ustawa z dnia 14 października 1870 roku, zaś Krakowa z dnia 5 października 1901 roku). Natomiast w zaborze rosyjskim nie istniał w ogóle samorząd miast (tutaj samorząd miejski został wprowadzony dopiero dekretem Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 roku) – szerzej na ten temat: I. Byczewski, *Wybrane zagadnienia z historii samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miasta*, red. J. Regulski, Wrocław 1984, s. 152–152; zob. także J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 51–52; a także A. Agopszowicz, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszek, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 17 i n.

¹¹⁴ Zob. szerzej na ten temat: T. Turek, *Istota i pojęcie samorządu terytorialnego na podstawie wybranej polskiej literatury prawniczej okresu międzywojennego*, *Miscellanea iuridica*, t. 3, red. A. Lityński, A. Drogoń, Tychy 2003, s. 107 i n.

¹¹⁵ M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 24.

¹¹⁶ Zob. szerzej na ten temat: T. Fedorszczak, *Historyczne tło odrodzenia się Rzeczypospolitej*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 19 i n.

¹¹⁷ J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 8; zob. także M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 82; J. Wojnicki, *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 36; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, 122 i n.

¹¹⁸ T. Jędrzejewski, *Historia samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 43.

¹¹⁹ B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 147; por. także J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 119–121; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 13 i n.

W pierwszym etapie unifikacji administracji korzystano z teorii i praktyki państw obcych, przystosowując je do warunków polskich¹²⁰. Następnie podjęto próby stworzenia własnych, oryginalnych rozwiązań. Pierwotne koncepcje oparte były na dwustopniowej strukturze organów administracyjnych¹²¹. Strukturę tę tworzyły urzędy powiatowe podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych oraz wyspecjalizowane urzędy kreowane przez ministrów i kierowników urzędów centralnych¹²². Wielość urzędów, przy jednoczesnym braku koordynacji ich działalności, była powodem wielu ujemnych następstw¹²³. Aby temu przeciwdziałać, uprawnienia władz administracyjnych I instancji powierzono starostom, powołanym rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego¹²⁴. Pomimo likwidacji większości organów niezespolonych starosta wykonywał funkcję koordynacyjną wobec nadal istniejących organów administracji wojskowej, sądowej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej, skarbowej, szkolnej oraz urzędów ziemskich¹²⁵. Na pozostałych ziemiach polskich istniało jednak w dalszym ciągu duże zróżnicowanie i rozdrobnienie administracji¹²⁶.

Drugim etapem budowy jednolitej struktury administracyjnej Polski było utworzenie województw oraz powołanie – na mocy ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 roku organizacji władz administracyjnych II instancji¹²⁷ – wojewodów. W odniesieniu zaś do samorządu terytorialnego również stopniowo następowało ujednolicenie zasad organizacji i funkcjonowania, przy czym zasadą stało się rozszerzanie na cały kraj rozwiązań przyjętych w byłym Królestwie Polskim. Jednakże ze względu na największe trudności, rozwiązania ogólne najpóźniej rozszerzono na były zabór pruski, a w jego ramach na województwo śląskie, które od 1920 r. było autonomiczne¹²⁸.

Pierwszą próbą stworzenia samorządu w niepodległej Rzeczypospolitej było powołanie – Dekretem Naczelnika Państwa z 1918 roku o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego¹²⁹ – rad gminnych oraz – Dekretem Naczelnika Państwa z 1919 roku o samorządzie miejskim¹³⁰ – samorządu miejskiego¹³¹.

¹²⁰ Zob. R. Sawicz, *Ustrój samorządu terytorialnego i jego przekształcenia w II RP*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 53 i n.

¹²¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 31.

¹²² Zob. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 54.

¹²³ Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 55 i n.

¹²⁴ Rozporządzenie z dnia 28 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Dz. U. Nr 72, poz. 426.

¹²⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Warszawa 2009, s. 31-32.

¹²⁶ J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 9.

¹²⁷ Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz. Pr. Nr 65, poz. 395.

¹²⁸ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 53.

¹²⁹ Dekret Naczelnika Państwa z 1918 roku o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego, Dz. Pr. 1918, poz. 48.

¹³⁰ Dekret Naczelnika Państwa z 1919 roku o samorządzie miejskim, Dz. Pr. 1919, poz. 130.

¹³¹ R. Grynis, *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 46.

Proces unifikacji instytucji samorządu znacznie przyspieszyły zasady określone w konstytucji marcowej z 1921 roku¹³² będącej wyrazem tendencji państwa liberalnego. Konstytucja ta stanowiła, iż Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwu samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarki¹³³. Zakładała więc nie tylko samorząd, ale i autonomię, która mogła się odnosić do najwyższych jednostek podziału terytorialno-administracyjnego, tj. województw (tworzonych od 1919 roku, lecz przy akcentowaniu – i to aż do lat 1938/1939 – tymczasowości podziału wojewódzkiego)¹³⁴.

Konstytucja marcowa przewidywała istnienie takich jednostek podziału terytorialnego kraju, jak: województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które miały być jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego¹³⁵. Jednostki te mogły łączyć się w związki w celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu samorządu. Konstytucja ta przewidywała dwa rodzaje organów samorządu: stanowiące i wykonawcze. Organami stanowiącymi mogły być „rady obieralne”, zaś „czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego miały należeć do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów obieralnych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem. Konstytucja nie wspominała o organach wykonawczych w gminach, pozostawiając tę kwestię do regulacji ustawowej”¹³⁶. Przewidywała więc istnienie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W ten sposób zadeklarowano ujednolicenie trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego na terenie całego kraju. Stopniowo zaczęto likwidować odziedziczone różnice ustrojowe oraz tworzyć warunki do rozwoju samorządności lokalnej¹³⁷.

Przepisy konstytucji marcowej stanowiły tylko wyraz pewnej koncepcji ustrojowej. Nie udało się bowiem wprowadzić w życie wszystkich jej postanowień, a zwłaszcza istotne problemy napotkało wprowadzenie samorządu na poziomie województwa¹³⁸. Jednakże, z drugiej strony, konstytucja z 1921 roku należała do ostatnich deklaracji prawnych dotyczących rozbudowy samorządu. Stopniowo, zwłaszcza po przewrocie majowym 1926 roku, umacniano pozycję organów administracji rządowej, a w sposób znaczący ograniczono rolę czynnika społecznego w administracji¹³⁹. W roku 1926 zwyciężyła bowiem koncepcja „silnej władzy wykonawczej”. Zgodnie z jej założeniami ciężar kierowania państwem został przeniesiony z organów kolegialnych, tworzonych w drodze

¹³² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 17 marca 1921 roku, Dz. U. Nr 44, poz. 267; por. też K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa – Kraków (b.r.w.), s. 69 i n.; M. Kotyła, *Samorząd terytorialny w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 77.

¹³³ Szerzej na ten temat zob. E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 68.

¹³⁴ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 53.

¹³⁵ H. Zięba-Załuca, *Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918 – 1996*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (zagadnienia wybrane)*, red. H. Zięba-Załuca, Rzeszów 1999, s. 6.

¹³⁶ M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 25.

¹³⁷ W. Kosiedłowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 63–64.

¹³⁸ T. Jędrzejewski, *Historia samorządu...*, s. 44.

¹³⁹ B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu...*, s. 148.

wyborów, na mianowane organy monokratyczne¹⁴⁰.

Istotny przełom w rozwoju samorządu terytorialnego tym okresie spowodowało Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁴¹ oraz ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁴² (zwana ustawą scaleniową). Akty te sankcjonowały dominację organów administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego. W ten sposób organizacja administracji terenowej w końcu dwudziestolecia międzywojennego oparta była – na zasadzie dualizmu – na dwóch podsystemach:

- system organów administracji ogólnej (rządowej),
- system organów samorządu terytorialnego.

Odtąd na czele województwa stał wojewoda mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wewnętrznych, zaś na czele powiatu stał starosta powiatowy (grodzki), mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Natomiast w miastach i gminach wiejskich nie powołano organów administracji rządowej, a zadania tej administracji spełniali jednoosobowo „przełożeni gmin”, czyli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, ponosząc – za ich wykonanie – osobistą odpowiedzialność. Realizując zadania zlecone (obok zadań własnych, należących do zakresu działania samorządu), podlegali nadzorowi starostów i wojewodów¹⁴³.

W myśl bowiem rozporządzenia Prezydenta RP władzami administracji ogólnej byli jedynie:

- 1) wojewodowie i komisarz rządu na m. st. Warszawę,
- 2) starostowie powiatowi i grodzcy,
- 3) organy związków samorządu terytorialnego wykonujące zadania administracji ogólnej w zakresie określonym przez obowiązujące przepisy prawne.

Również w ustawie scaleniowej znalazł wyraz restryktywny stosunek do samorządu terytorialnego. Ustawa ta ujednoliciła w dalekim stopniu ustrój samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego w całym państwie, poza województwem śląskim, które miało wyższą formę samorządności – autonomię z własnym sejmem uprawnionym do wydawania ustaw. Ustawa scaleniowa nie dotyczyła natomiast kwestii samorządu wojewódzkiego, który funkcjonował jedynie w województwach poznańskim i pomorskim¹⁴⁴, jako kontynuacja dawnego pruskiego samorządu prowincjonalnego.

W myśl przepisów ustawy scaleniowej samorząd gminny opierał się na jednostkach podziału terytorialnego, jakimi były gminy miejskie i wiejskie, które mogły swoim obszarem obejmować jedną lub więcej miejscowości (tzw. gmina zbiorowa). Ustawa ta dzieliła organy wszystkich jednostek samorządu na stanowiące i kontrolujące oraz na zarządzające i wykonawcze. Wyraźnie została przyjęta zasada domniemania kompetencji

¹⁴⁰ M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 133.

¹⁴¹ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. Nr 11, poz. 86.

¹⁴² Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 35, poz. 294.

¹⁴³ E. Olejniczak-Szałowska, *Geneza samorządu...*, s. 10.

¹⁴⁴ A. Agospowicz, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej...*, s. 21.

organu wykonawczego, zaś organ stanowiący właściwy był tylko w przypadkach taksatywnie wyliczonych w przepisach.

W gminie zbiorowej każda z tworzących ją miejscowości z reguły tworzyła mniejszą jednostkę – gromadę. Gromada nie była jednak odrębną jednostką samorządu terytorialnego. Wyodrębnionym – w ramach gmin – gromadom ustawa przyznawała prawo zarządu majątkiem i dobrem gromadzkim, prawo wybierania organu uchwalającego (w zależności od wielkości gromady¹⁴⁵ – rad gromadzkich lub zebrań), z wybieranym przez rady (odpowiednio zebrania gromadzkie) na trzy lata organem wykonawczym – sołtysiem zatwierdzanym przez starostę. Sołtys ponadto był organem pomocniczym zarządu gminy i realizatorem poleceń wójta w sprawach z zakresu administracji publicznej. Nadzór zaś nad gromadami sprawował wójt oraz wydział powiatowy i starosta.

Ustrój samorządu terytorialnego w gminach wiejskich i miejskich był w zasadzie tożsamy. Organem stanowiącym była rada gminna (w gminach wiejskich) lub miejska (w gminach miejskich), której przewodniczącym był wójt¹⁴⁶ (odpowiednio – burmistrz, prezydent miasta). W skład rady gminnej wchodził ponadto podwójci oraz radni i ławnicy. Liczba radnych zależna była od wielkości gminy i wahała się od 12 do 20. Liczba radnych w radzie miejskiej również zależna była od wielkości miasta, z tym że wahała się od 12 do 72 (w Warszawie nawet do 100 radnych). Wybory do rad były w zasadzie bezpośrednie. Jedynie radni w gminach zbiorowych pochodzili z wyborów pośrednich. Ustawa scaleniowa przewidywała bowiem w gminie zbiorowej powołanie w poszczególnych gromadach rad gromadzkich, wybieranych przez obywateli gromady w sposób jawny. Następnie zaś członkowie rad gromadzkich z obszaru danej gminy wybierali członków rady gminnej.

Drugim organem – wykonawczym – był zarząd gminy (w gminach wiejskich) lub zarząd miejski (w gminach miejskich). W myśl przepisów ustawy scaleniowej zarząd występował w dwóch postaciach, jako:

- kolegialny zarząd gminy (miejski),
- jednoosobowy zarząd gminy (miejski)¹⁴⁷.

Kolegialny zarząd gminy składał się z wójta (będącego przełożonym gminy), który stał na jego czele, podwójci i 2 – 3 ławników. Zarówno wójt, jak i ławnicy wybierani byli przez radnych, z tym że wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez właściwy organ administracji rządowej¹⁴⁸. Jednoosobowy zarząd gminy stanowił sam wójt. Z kolei w skład kolegialnego zarządu miejskiego wchodził – stojący na jego czele – burmistrz lub prezydent miasta (będący przełożonym gminy), jego zastępcy oraz ławnicy w liczbie nieprzekraczającej 10% ustawowej liczby radnych. Burmistrz (prezydent), a także ławnicy, podobnie jak w gminie

¹⁴⁵ W małych gromadach organem uchwalającym było zebranie gromadzkie, w którym uczestniczyć mogli wszyscy mieszkańcy gromady, którzy posiadali prawa wyborcze do organów związków samorządowych, zaś w większych gromadach organem uchwalającym była rada gromadzka, składająca się z sołtysa, podsołtysa i 12–30 radnych gromadzkich wybranych w głosowaniu powszechnym przez mieszkańców gromady.

¹⁴⁶ Zob. C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 47 i n.

¹⁴⁷ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Warszawa 2009, s. 44; zob. także Z. Leoński, *Refleksje nad reformą administracji lokalnej w Polsce*, [w:] *Reformy administracji publicznej. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu nr 1, Przemyśl – Krasiczyn 1997, s. 36, zob. także J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999, s. 154.

¹⁴⁸ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 54.

wiejskiej wybierani byli przez radnych, a wybór burmistrza (prezydenta) również wymagał zatwierdzenia przez właściwy organ administracji rządowej. Jednoosobowy zarząd miejski stanowił sam przełożony gminy, tj. burmistrz (prezydent).

W ramach domniemania kompetencji na rzecz organu wykonawczego, ustawa scaleniowa ustanawiała kompetencję generalną na rzecz przełożonego gminy, działającego w charakterze jednoosobowego zarządu gminy (miejskiego). Szczegółowo bowiem zostały wyliczone zadania powierzone zarządowi kolegialnemu, zaś zgodnie z art. 46 ustawy we wszystkich innych sprawach zarząd miał działać jednoosobowo. Przyjęcie takiego rozwiązania w praktyce doprowadziło do tego, że większość kompetencji należących do gminy wykonywanych było przez jej organ wykonawczy najczęściej działający jednoosobowo¹⁴⁹ (co znacznie umacniało jego pozycję, jako najściślej związanego z administracją rządową)¹⁵⁰.

Ustawa scaleniowa – na wzór rozwiązań pruskich – przewidywała instytucję zawodowych przełożonych gmin, polegającą na możliwości ich wyboru na czas podwójnej kadencji organów stanowiących¹⁵¹.

Samorząd powiatowy oparty został na powiecie jako jednostce zasadniczego podziału terytorialnego. Ustrój samorządu powiatowego zbliżony był do schematu organizacyjnego gminy, z tym że organ stanowiący i kontrolny – rada powiatu, nie pochodził z wyborów bezpośrednich. Wybierana była ona za pośrednictwem członków rad gminnych i miejskich danego powiatu. Członków organu wykonawczego – wydziału powiatowego, któremu przewodniczył starosta, wybierała rada powiatowa¹⁵². Starosta, podobnie jak wojewoda, był przedstawicielem rządu i szefem administracji ogólnej. W związku z tym powiaty grodzkie (czyli miasta powyżej 75 tys. mieszkańców – istniejące od 1928 r.) cechował pełny dualizm administracyjny. Obok siebie występowali bowiem starostowie grodzcy – jako organy administracji rządowej oraz prezydenci miast – jako przełożeni gmin miejskich. W myśl przepisów konstytucji marcowej, wydziały powiatowe charakteryzowały się tym, że skład ich oparty był na zasadzie zespolenia kolegów pochodzących z wyborów, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych (starostów) i pod ich przewodnictwem¹⁵³.

Ustawa z 1933 roku nie objęła swym zakresem kwestii dotyczących samorządu wojewódzkiego, który funkcjonował jedynie na terenie Pomorza, Śląska i województwa poznańskiego¹⁵⁴. Na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej namiastkę samorządu na szczeblu wojewódzkim stanowiły jedynie rady wojewódzkie, tworzone (zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej i mającymi działać do czasu zorganizowania samorządu na szczeblu wojewódzkim) z osób wybranych przez rady powiatowe i miast wydzielonych z powiatów oraz wydziały wojewódzkie składające się z urzędników państwowych

¹⁴⁹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Warszawa 2009, s. 43.

¹⁵⁰ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 134–135.

¹⁵¹ J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 54.

¹⁵² E. Olejniczak-Szałowska, *Geneza samorządu...*, s. 10.

¹⁵³ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 157.

¹⁵⁴ M. Makuch, *Szczególne regulacje prawne ustroju samorządowego w II RP (status miasta Gdyni, samorządu śląskiego, miasta stałecznego Warszawy)*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 29.

wyznaczanych lub członków wybieranych jako organy doradcze i pomocnicze wojewody, działające pod jego przewodnictwem¹⁵⁵.

Samorząd wojewódzki na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego działał natomiast na podstawie dotychczasowych przepisów pruskich. Województwo, traktowane jako związek powiatów, stanowiło podstawę terytorialną samorządu. Organami tego samorządu były: sejmik wojewódzki, wydział wojewódzki i starosta krajowy¹⁵⁶. W skład organu uchwalającego i kontrolującego – sejmiku wojewódzkiego – wchodził delegaci wybrani przez sejmiki powiatowe na cztery lata. Wojewoda, z upoważnienia ministra spraw wewnętrznych, uprawniony był do zwoływania, odraczania i zamykania sejmiku. Przewodniczący sejmiku zaś tylko przewodniczył obradom.

Organem zarządzającym sprawami samorządu, przygotowującym i wykonującym uchwały sejmiku, był kolegialny wydział wojewódzki. W jego skład wchodził: przewodniczący wydziału, jego zastępcy, starosta krajowy i członkowie wybrani przez sejmiki. Jednakże wybór starosty wymagał zatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych. Do zadań starosty krajowego należało zarządzanie bieżącymi sprawami samorządu, a w szczególności przygotowywanie i czuwanie nad wykonywaniem uchwał wydziału wojewódzkiego oraz reprezentowanie wojewódzkiego związku samorządowego na zewnątrz¹⁵⁷.

Organem nadzoru nad samorządem wojewódzkim w I instancji był wojewoda, zaś w II instancji – minister spraw wewnętrznych.

Na terenie województwa poznańskiego i pomorskiego w miejsce przewidzianych w konstytucji marcowej kolegialnych organów pomocniczych wojewody – rady wojewódzkiej i wydziału wojewódzkiego – powoływano: sejmik wojewódzki i izbę wojewódzką. Za pośrednictwem izby wojewoda współpracował z wydziałem wojewódzkim, który na tym obszarze był organem wykonawczym związku samorządowego. Izba wojewódzka składała się z trzech przedstawicieli samorządu losowanych spośród członków wydziału wojewódzkiego, dwóch urzędników państwowych wyznaczanych przez wojewodę oraz z wojewody lub wicewojewody jako przewodniczącego¹⁵⁸.

Inne natomiast zasady organizacji samorządu obowiązywały w województwie śląskim, które na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 roku, zawierającej statut organiczny województwa śląskiego, otrzymało szeroką autonomię. Zgodnie z przepisami tej ustawy organami samorządu na obszarze województwa śląskiego były: sejm – jako organ ustawodawczy oraz rada województwa – jako organ wykonawczy sejmiku. Samorządu powiatowego na tym terenie nie zorganizowano. Natomiast istniał tu samorząd gminny – zarówno w gminach miejskich, jak i wiejskich. Organami gminy były: rada i magistrat. Oba te organy zajmowały równorzędną pozycję, co powodowało, że uchwały rady musiały uzyskać zgodę magistratu. W skład magistratu wchodził ławnicy honorowi i ławnicy zawodowi, zaś na jego czele stał zawodowy burmistrz (prezydent)¹⁵⁹.

¹⁵⁵ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 135.

¹⁵⁶ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Warszawa 2009, s. 45.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 48.

¹⁵⁸ Ibidem, s. 47.

¹⁵⁹ B. Leokorowski, *Samorząd w międzywojniu i jego istota dziś*, Warszawa 1989, s. 4.

Ustawa z 1933 roku deklarowała wprowadzenie jednolitości w administracji, jednakże równocześnie obniżała rangę samorządu terytorialnego. Z uwagi na to, iż administracja państwowa zatwierdzała wybór przełożonego gminy oraz uchwały rady gminy w sprawie wyboru sołtysa, odwołania, względnie powołania sekretarza, a także z uwagi na rozbudowane uprawnienia nadzorcze starosty i wojewody oraz ministra spraw wewnętrznych, ustrój administracji odznaczał się przewagą władz rządowych nad organami samorządowymi¹⁶⁰.

Dalsze ograniczenie samorządności i pozycji samorządu terytorialnego nastąpiło wraz z uchwaleniem konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku¹⁶¹. Przyniosła ona znaczną centralizację ustroju państwowego, a samorząd terytorialny stał się częścią składową administracji państwowej. Konstytucja stanowiła bowiem, że samorząd powołany był do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych. Samorządy były uprawnione (w zakresie ustalonym przez prawo) do wydawania aktów prawa miejscowego, ale pod warunkiem ich zatwierdzenia przez organy nadzoru. Nadzór ten nad działalnością samorządu sprawować miał natomiast rząd przez swe organy lub przez organy samorządu wyższego stopnia.

Zgodnie z art. 73 i 75 konstytucji państwo, dla celów administracji ogólnej, miało być podzielone na województwa, powiaty oraz gminy wiejskie i miejskie, przy czym te ostatnie mogły w określonych przez ustawę warunkach tworzyć powiat lub województwo grodzkie¹⁶².

Jednakże dotychczasowe elementy struktury administracyjnej państwa konstytucja utrzymywała – bez zasadniczych zmian – w mocy. Zgodnie bowiem z art. 72 ust. 2 administrację państwową sprawować miała: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy¹⁶³. W konstytucji kwietniowej zredukowano znacznie (w stosunku do konstytucji marcowej) przepisy o samorządzie. Ustawa zasadnicza utrzymała wprowadzenie dotychczasową zasadę trójstopniowości samorządu i dostosowania go do podziału terytorialnego administracji ogólnej, jednakże zabrakło w niej przepisów określających ogólne stanowisko prawne samorządu w systemie administracyjnym. Takie regulacje (określające istotę samorządu) zawierała natomiast dawniej konstytucja marcowa w art. 67 zd. 1¹⁶⁴ i w art. 70 ust. 2¹⁶⁵.

Pomimo tego że konstytucja kwietniowa zakładała teoretyczne istnienie samorządu terytorialnego¹⁶⁶, „decydującą rolę w administracji terenowej odgrywały tzw. władze

¹⁶⁰ R. Grynias, *Przedwojenny samorząd terytorialny*..., s. 47.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 roku – *Ustawa Konstytucyjna*, Dz. U. Nr 30, poz. 277.

¹⁶² M. Chmaj, *Geneza samorządu*..., s. 26; szerzej na ten temat T. Bigo, *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, Lwów 1936, s. 9–11; M. Jaroszyński, *Samorząd w Konstytucji Kwieciowej*, „Samorząd” 1935, nr 18; B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu*..., s. 149–150.

¹⁶³ B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu*..., s. 149; zob. także E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, s. 69.

¹⁶⁴ „Prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu przysługuje radom obieralnym”.

¹⁶⁵ „Wypadki, w których uchwały samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami”.

¹⁶⁶ Jak pisał M. Jaroszyński, życie bowiem kładło kłam wszelkim kompetencjom samorządowym. Biorąc pod uwagę ówczesną sytuację polityczną, organy samorządowe, jakkolwiek formalnie wybrane i wyposażone w wiele kompetencji, stały się faktycznie potulnymi ciałami doradczymi. W praktyce życia codziennego doszło do stałego i cynicznego deptania prawa – zob. M. Jaroszyński, *Zarys historii administracji*,

administracji ogólnej, tj. wojewodowie i starostowie wraz ze swoimi urzędniczymi sztabami. (...) Owe władze administracji ogólnej stanowiły decydujący trzon administracji terenowej tego okresu”¹⁶⁷.

Reasumując: „ujednolicony po 1933 r. ustrój samorządu gminnego i powiatowego odpowiadał ogólniejszej tendencji ustrojowej, mianowicie kształtowania instytucji autorytaryzmu jako formuły pośredniej między klasycznymi rozwiązaniami demokratycznymi – funkcjonującymi w samorządzie, zwłaszcza na obszarze byłego Królestwa Polskiego w początkowym okresie II Rzeczypospolitej – oraz rozwiązaniami właściwymi państwu faszystowskiemu. Wyrazem tendencji autorytarnych była konstytucja kwietniowa z 1935 r. Brak powszechnego samorządu wojewódzkiego, silny nadzór nad samorządem, ograniczona sfera jego zadań i kompetencji oraz wzmocnienie pośredniości w wyborach do organów stanowiących – były przejawami tendencji autorytarnych, przy zasadniczym utrzymaniu form samorządu typowych dla Europy Środkowej”¹⁶⁸.

Jednakże doświadczenia w zakresie budowy samorządności w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego zostały w literaturze generalnie uznane za udane¹⁶⁹. Ich dalszemu rozwojowi stanęła na przeszkodzie II wojna światowa, a następnie zmiana ustroju politycznego. Samorząd w płaszczyźnie zarządzania krajem został zlikwidowany, gdyż nie mieścił się w doktrynie ustojowo-politycznej narzuconej przez Związek Radziecki.

2. Okres 1944 – 1950

Po drugiej wojnie światowej przystąpiono do przebudowy ustroju społeczno-politycznego¹⁷⁰. Okres ten w literaturze nazywany jest okresem kształtowania się zasadniczej koncepcji modelu administracji terenowej, nie można bowiem było wówczas mówić o przyjęciu jakiegoś względnie stałego rozwiązania w tym zakresie¹⁷¹. Administracja publiczna kształtowała się w tym czasie w Polsce pod wpływem sprzecznych ze sobą czynników. Dodatkowym argumentem za uznaniem tego okresu jedynie za etap przejściowy było przywiązanie do przedwojennych tradycji. Podstawę prawną organizacji administracji terenowej stanowiły bowiem oprócz nowych aktów normatywnych akty wydawane w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Ponadto przy tworzeniu systemu administracji terenowej wykorzystano stare formy organizacyjne przewidziane w konstytucji marcowej z 1921 roku¹⁷². Już bowiem w manifestie PKWN z dnia 22

prawa administracyjnego i nauki prawa administracyjnego, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 42.

¹⁶⁷ M. Jaroszyński, *Zarys historii...*, s. 43.

¹⁶⁸ J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 55.

¹⁶⁹ W. Kosiedłowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 65; w literaturze nie brakuje również ocen krytycznych, zwłaszcza odnoszących się do ustawy scaleniowej z 1933 roku, która w pewnym zakresie ograniczała samodzielność samorządu terytorialnego – zob. np. M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2004, s. 15–16. Poza tym przewidywała ona demokratyczne wybory, w których jednak określona była rola partii politycznych – K. Sobczak, *Administracja publiczna*, Warszawa 1993, s. 83.

¹⁷⁰ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 18.

¹⁷¹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Warszawa 2009, s. 50.

¹⁷² Ibidem.

lipca 1944 roku¹⁷³ uznano, iż odrzuca się, jako faszystowską konstytucję kwietniową, a przywraca demokratyczne zasady konstytucji marcowej.

Z drugiej jednak strony, pomimo wyraźnych prób zachowania rodzimych, tradycyjnych instytucji administracji publicznej i rozwiązań prawnych w tej sferze, Polska Ludowa zmuszona była do coraz szerszej recepcji instytucji radzieckich¹⁷⁴. Była to jednak recepcja częściowa, gdyż zachowując – do czasu zwołania sejmu ustawodawczego i uchwalenia nowej konstytucji – podstawowe formy organizacyjne przewidziane w konstytucji z 1921 roku, wypełniono je nową treścią i dodano nowe elementy systemu w postaci rad narodowych.

Manifest Lipcowy ponadto stanowił, że władzę w terenie KRN i PKWN wykonują przez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe oraz upelnomocnionych swych przedstawicieli. Jak pisał L. Jastrzębski, „powyższe deklaracje zapowiadały zatem powołanie w najbliższych latach dualistycznego modelu władzy państwowej wraz z zasadą szerokiego samorządu terytorialnego i specjalnego, którą głosiła Konstytucja marcowa”¹⁷⁵. Zapowiadana reforma została zrealizowana przepisami dwóch dekretów PKWN. Pierwszym dekretem z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji¹⁷⁶ reaktywowano – na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku – wojewodów i starostów w roli organów ogólnej administracji rządowej. Mieli oni być powoływani i odwoływani przez organy centralne. Natomiast drugim dekretem PKWN z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego¹⁷⁷ przywrócono organy tego samorządu, opierając się w znacznym stopniu na przepisach ustawy scaleniowej z 1933 roku.

Istotną cechą samorządu terytorialnego przywróconego w 1944 roku była jednolitość rozwiązań na terenie całego kraju, od gminy, poprzez powiat, po województwo, czego nie zdołano dokonać w II Rzeczypospolitej. Nie przywrócono natomiast starostów grodzkich, przekazując ich funkcję prezydentom miast wyłączonych z powiatowych związków samorządowych. Likwidacji uległo także stanowisko Komisarza Rządu w Warszawie¹⁷⁸.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego dekretem PKWN nie było jednak prostą kontynuacją rozwiązań okresu międzywojennego. Ustrój samorządu został bowiem w istotny sposób zmodyfikowany. Główna zmiana przejawiała się w ścisłym powiązaniu samorządu z radami narodowymi, którym powierzając funkcje organów uchwałodawczych samorządu nadano – w nowej strukturze samorządowej – pozycję dominującą. Ta szczególna pozycja rad narodowych przejawiała się przede wszystkim w dokonywaniu wyboru organów wykonawczych związków samorządowych, z wyjątkiem przewodniczących organów wykonawczych wojewódzkich i powiatowych związków samorządowych, którymi byli

¹⁷³ *Manifest PKWN* z dnia 22 lipca 1944 roku, załącznik do Dz. U. 1944, Nr 1.

¹⁷⁴ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 56.

¹⁷⁵ L. Jastrzębski, *Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej*, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, red. J. Służewski, Warszawa 1977, s. 36.

¹⁷⁶ Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, Dz. U. Nr 2, poz. 8.

¹⁷⁷ Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 14, poz. 74.

¹⁷⁸ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 56.

z urzędu wojewodowie i starostowie¹⁷⁹.

Rady terenowe były ściśle zhierarchizowane w ten sposób, że rada narodowa niższego stopnia podlegała bezpośrednio nadzorowi rady wyższego stopnia. Ten rodzaj podporządkowania, będący cechą charakterystyczną aparatu państwowego (a nie samorządowego), wzmocniono dodatkowo obowiązkiem zatwierdzania przez prezydium rady¹⁸⁰ wyższego stopnia niektórych, określonych przepisami prawa, uchwał rad niższego stopnia¹⁸¹. Ponadto rady nie pochodziły z wyborów, lecz wyłaniane były oddolnie w drodze delegowania do ich składu przedstawicieli partii politycznych, organizacji gospodarczych, związków zawodowych i organizacji społecznych.

Poza tym radom narodowym przyznano zadania wykraczające poza tradycyjne uprawnienia organów samorządu terytorialnego¹⁸². Wojewódzkie i powiatowe rady narodowe uprawnione były do opiniowania kandydatów na stanowisko wojewody i starosty, jak również do składania wniosków o ich odwołanie. Z kolei wojewodowie i starostowie winni byli składać radom okresowe sprawozdania, a prezydium odpowiednich rad sprawować miały tzw. społeczną kontrolę nad właściwymi organami rządowej administracji ogólnej¹⁸³.

Radom były podporządkowane także organy zarządzające i wykonawcze samorządu terytorialnego. Organami tymi były w gminach zarządy (miejski i gminny), a także przełożeni gmin (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Organy te były wybierane przez rady narodowe, z tym że wybór organów monokratycznych wymagał stosownego zatwierdzenia. I tak wybór wójta musiał być zatwierdzony przez starostę, wybór burmistrza i wiceburmistrza musiał być zatwierdzony przez wojewodę, zaś prezydenta i jego zastępcy wymagał zatwierdzenia Ministra Administracji Publicznej. Podobnie jak pod rządami ustawy scaleniowej z 1933 roku zarządy mogły działać kolegialnie lub jednoosobowo. Zarząd gminy składał się z wójta, podwójcich i trzech członków. W skład zarządu miejskiego wchodził burmistrz i wiceburmistrz (prezydent i wiceprezydent w miastach wydzielonych) oraz od 3 do 6 członków. W zasadzie ustawa z 1944 roku nie ograniczała rozległych uprawnień przełożonych gmin, jednakże wprowadziła znaczną modyfikację w ich pozycji w stosunku do uregulowań przyjętych w ustawie scaleniowej. Rozdzielono bowiem funkcję przełożonego gminy – wójta, burmistrza, prezydenta – od przewodniczącego rady gminy.

Nieco odmiennie ukształtowane były organy zarządzające i wykonawcze powiatu i województwa, czyli wydziały. W ich skład wchodziło sześciu członków wybieranych przez wojewódzką lub powiatową radę narodową spośród mieszkańców województwa lub powiatu. Wojewoda był z urzędu przewodniczącym wydziału wojewódzkiego, zaś starosta – powiatowego¹⁸⁴. Wojewodów mianował rząd na podstawie wniosku Ministra Administracji Publicznej oraz opinii odpowiedniej wojewódzkiej rady narodowej. Z kolei starostów mianował Minister Administracji Publicznej na wniosek wojewody oraz na

¹⁷⁹ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Geneza samorządu...*, s. 10–11.

¹⁸⁰ Rady wszystkich stopni posiadały sześciuosobowe prezydium, w skład którego wchodził: przewodniczący, dwaj zastępcy i trzech członkowie.

¹⁸¹ M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 27.

¹⁸² Zob. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 137.

¹⁸³ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 57.

¹⁸⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *Geneza samorządu...*, s. 11.

podstawie opinii odpowiedniej powiatowej rady narodowej. Zarówno wojewodowie, jak i starostowie podlegali radom narodowym we wszystkich sprawach wchodzących w zakres zadań samorządu terytorialnego. Do zadań wydziałów wojewódzkich i powiatowych należało przede wszystkim decydowanie we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do kompetencji rady lub jej prezydium, przygotowywanie spraw będących przedmiotem obrad rady oraz wykonywanie uchwał rad i ich prezydiów, a także – na zlecenie rady – sprawowanie kontroli nad działalnością organów samorządowych niższego stopnia oraz organów administracji państwowej¹⁸⁵.

Konkludując: w okresie Polski Ludowej istniał formalnie reaktywowany (dekretom PKWN z dnia 23 listopada 1944 roku) samorząd terytorialny. Został on jednak bardzo szybko ubezwłasnowolniony. Nadzór rad narodowych nad samorządem był silnie rozbudowany. Polegał on przede wszystkim na zatwierdzaniu uchwał rad niższych przez prezydium rad wyższego stopnia dotyczących spraw finansowych oraz zagadnień regulowanych przez dawne przepisy samorządowe. Prezydium rady wyższego stopnia przyznano również prawo wstrzymania wykonania uchwał rad niższych stopni lub ich organów wykonawczych. Natomiast rady wyższego szczebla mogły przeprowadzać kontrole i inspekcje rad niższych szczebli i ich organów wykonawczych¹⁸⁶.

Samorząd terytorialny w takim kształcie funkcjonował w zasadzie w latach 1944 – 1950. Był to jednak okres szczególny, gdyż „początkowe założenia demokratyczne skutecznie były niwelowane przez dominującą praktykę centralizacyjną”¹⁸⁷. Szybko okazało się bowiem, że lata 1944 – 1950 stanowiły tylko fazę przygotowań do wprowadzenia jednolitego terenowego aparatu władzy państwowej¹⁸⁸.

Pierwszym etapem zmierzającym do wprowadzenia systemu opartego na wzorach radzieckich była nowela z 1946 roku, którą odwrócono kolejność zadań rad narodowych, wzmacniając w ten sposób elementy recepcji instytucji wschodnich. Rady narodowe zostały określone – w pierwszej kolejności – jako organy planowania działalności publicznej i kontroli. Wykonywanie zaś zadań organów uchwałodawczych samorządu zostało zepchnięte do szczególnych zadań zleconych¹⁸⁹.

3. Okres 1950 – 1990

W roku 1950 rozpoczął się okres całkowitej recepcji zasad zaczerpniętych ze wzorca radzieckiego¹⁹⁰. Ustawą z dnia 2 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁹¹ zlikwidowano dotychczasowe pionierzy administracji rządowej (wojewodów i starostów) oraz samorządowej¹⁹². Zgodnie z przepisami ustawy cała

¹⁸⁵ T. Jędrzejewski, *Historia samorządu...*, s. 51.

¹⁸⁶ B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu...*, s. 153.

¹⁸⁷ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 52.

¹⁸⁸ Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991, s. 12.

¹⁸⁹ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 57.

¹⁹⁰ Zob. Z. Leoński, *Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania*, Poznań 1969, s. 12.

¹⁹¹ Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 130.

¹⁹² Ustawa ta w płaszczyźnie struktury organów znosiła przede wszystkim związki samorządu terytorialnego

władza miała należeć do rad narodowych¹⁹³, a w ich ramach do prezydiów, które stały się organami wykonawczo-zarządzającymi rad. W myśl art. 37 ustawy rady narodowe oraz ich organy przejęły dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia. Stworzony w ten sposób system nazywano – na wzór radziecki – centralizmem demokratycznym¹⁹⁴ (miało to uzasadniać hierarchizację rad poddanych nadzorowi Rady Państwa). Ponadto prezydium rad podporządkowane były własnej radzie oraz prezydium wyższego stopnia (a w odniesieniu do prezydium wojewódzkiej rady narodowej – Radzie Ministrów). W praktyce to pionowe podporządkowanie było zdecydowanie silniejsze od podporządkowania poziomego. Jednakże zasadnicze znaczenie miało jeszcze inne podporządkowanie – a mianowicie odpowiednim strukturom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Te nowe zasady ustrojowe, również w zakresie administracji terenowej, utrwaliła Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku¹⁹⁵, ściśle zresztą wzorowana na stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 roku¹⁹⁶. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż historia rad narodowych od 1950 roku nie mieści się już w ramach historii samorządu terytorialnego, a wręcz – przeciwnie jest to historia administracji rządowej¹⁹⁷. Administracja terytorialna była bowiem ściśle scentralizowana i podporządkowana decyzjom administracji centralnej. Rozwinięty system rad narodowych miał być w istocie tylko przykrywką rzeczywistego systemu zarządzania krajem. W ten sposób przerwana została – na okres 40 lat – historyczna ciągłość istnienia samorządu¹⁹⁸.

Ustawa z 1950 roku stworzyła w każdej jednostce podziału terytorialnego jeden ośrodek terenowego zarządu, w wyniku czego zatarciu uległo znaczenie podziału zadań na zlecone i ogólnopaństwowe (samorządowe i rządowe). Odtąd rady stały się organami władzy państwowej, kierującymi na swym terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, wykonującą kontrolę społeczną organów administracji i instytucji oraz uchwalającymi plany gospodarcze i budżety¹⁹⁹.

Rady tworzone były w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów, mających charakter plebiscytarny (charakterystyczny dla nowego ustroju). Pierwsze wybory do rad narodowych odbyły się dopiero w 1954 roku, dwa lata po wejściu w życie Konstytucji PRL. Przed wyborami jednak dokonano zmiany podziału terytorialnego na jednostki najniższe. Zniesiono bowiem gminy, zaś w ich miejsce wprowadzono trzykrotnie mniejsze gromady. Dlatego też w wyniku wyborów wyłoniono rady wojewódzkie, powiatowe i gromadzkie.

Konstytucja lipcowa z 1952 roku umocniła dodatkowo instytucje rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej, do których odtąd należały wszystkie zadania władzy państwowej w terenie.

oraz organy wykonawcze samorządu terytorialnego, tj. wydziały wojewódzkie i powiatowe, zarządy miejskie i zarządy gminne, a także stanowiska wojewody, starosty, prezydenta, burmistrza, wójta oraz urzędy wojewódzkie i starostwa, jak też terenowe organy administracji niezespolonej podległe niektórym ministrom.

¹⁹³ Szerzej na ten temat zob. E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym...*, s. 12 i n.

¹⁹⁴ Szerzej na ten temat A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 21–22.

¹⁹⁵ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz. U. Nr 33, poz. 232.

¹⁹⁶ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 58.

¹⁹⁷ Tak T. Jędrzejewski, *Historia samorządu...*, s. 52; zob. także J. Boć, *Z historii samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 2001, s. 182.

¹⁹⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Geneza samorządu...*, s. 11.

¹⁹⁹ Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju...*, s. 12–13.

W literaturze przedmiotu pojawiły się w tym okresie różne poglądy na temat samorządu „Niektórzy uważali, że organ samorządu to po prostu organ administracji państwowej, inni podkreślali, że jest on formą bezpośredniego udziału społeczeństwa w wykonywaniu władzy państwowej, a jeszcze inni akcentowali fakt, wpływający jakby z istniejącej rzeczywistości, że gdy zaczyna się władztwo państwowe, to kończy się samorządność, że trudno jest w praktyce łączyć scentralizowany aparat państwowy z samodzielnością samorządów. Po roku 1956 pojawiły się wyraźniejsze poglądy o możliwości traktowania rad narodowych również jako organów samorządu, a w ustawodawstwie można dostrzec dążność do nasycenia działalności rad samorządową treścią, nawet bez odwoływania się wprost do pojęcia samorządu”²⁰⁰. W zakresie ustawodawstwa dotyczącego rad narodowych zachodziły liczne zmiany, jednakże podstawowe zasady ustrojowe – w tym zasada jednolitej władzy państwowej, zgodnie z którą rady narodowe uznane zostały za terenowe organy władzy państwowej – przetrwały do 1990 roku. Pierwsza poważna zmiana nastąpiła ustawą z dnia 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych²⁰¹. Pogłębiła ona decentralizację w systemie rad. Stworzyła natomiast podstawy prawne samorządu wsi²⁰². Ustawa ta została z kolei w sposób zasadniczy znowelizowana w latach 1972 – 1975. Reformy tego okresu określiły rady narodowe jako organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu społecznego. W wyniku tych zmian powrócono częściowo do rozwiązań sprzed 1950 roku. Prezydium rad pozbawiono roli organów wykonawczo-zarządzających, wprowadzając w ich miejsce monokratyczne organy. I tak: na poziomie województwa byli nimi wojewodowie, w województwie stołecznym i miejskim – prezydenci miast. Z kolei w stopniu podstawowym: w miastach liczących powyżej 50 tysięcy mieszkańców oraz w miastach będących siedzibą wojewódzkiej rady narodowej²⁰³ – prezydenci miast, zaś w miastach liczących do 50 tysięcy mieszkańców – naczelnicy gmin, w dzielnicach miast – naczelnicy dzielnic, w miastach i gminach, w których działała wspólna rada narodowa – naczelnicy miast i gmin. Zmiany te jednak nie oznaczały przywrócenia samorządu terytorialnego, wręcz przeciwnie – były kolejnym etapem centralizacji władzy. W latach 1972 – 1975 oprócz reorganizacji struktury terenowej administracji państwowej istotnej zmianie uległ również podział terytorialno-administracyjny²⁰⁴. Początkowo gromady zastąpiono dwukrotnie większymi od nich gminami²⁰⁵, następnie zniesiono powiaty i województwa, wprowadzając w ich miejsce nowe jednostki (w liczbie 49), noszące nazwę województw, choć kompetencyjnie bardziej odpowiadające dawnym powiatom²⁰⁶.

²⁰⁰ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 137–138.

²⁰¹ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych, Dz. U. Nr 5, poz. 16.

²⁰² A. Matan, *Terenowe organy administracji państwowej wobec samorządu mieszkańców wsi po reformie 1983 roku*, [w:] *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, red. K. Podgórski, Katowice 1987, s. 167 i n.

²⁰³ M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 28.

²⁰⁴ Do tej pory w podstawowym podziale terytorialnym państwa dla celów administracyjnych istniały następujące jednostki: województwa, powiaty, miasta, dzielnice miejskie, gromady i osiedla – szerzej na ten temat K. Sobczak, *Podział terytorialny państwa*, [w:] J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961, s. 75–78.

²⁰⁵ „Reaktywowanie po 1973 roku gminnego szczebla władzy państwowej nie przyniosło w tym zakresie istotnych zmian. Koncepcja rozwoju gminy w dalszym ciągu wynikała z centralnych ustaleń planistycznych, dopuszczając jedynie akceptację i aktywność w ich realizacji” – A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu...*, s. 22.

²⁰⁶ Zob. W. Kosiedłowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 67; a także Z. Rybicki, *Organizacja terytorialna Polski*, [w:] K. Sobczak, Z. Rybicki, *Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski*, Warszawa 1977, s. 18 i n.

Kolejne próby reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce pojawiły się w roku 1980, na pierwszym Zjeździe NSZZ „Solidarność”. Jednakże lansowane tam koncepcje Rzeczypospolitej Samorządowej nie miały praktycznie większych szans powodzenia, zwłaszcza że wprowadzono 13 grudnia 1981 roku stan wojenny, który przerwał rozpoczęte przemiany polityczne w Polsce. Powrót do koncepcji samorządu terytorialnego miał miejsce dopiero pod koniec 1988 roku²⁰⁷. Co prawda w tym okresie władza zaczęła przejawiać pewne tendencje w kierunku stopniowego przywracania samorządu terytorialnego. Starania te zakończono uchwaleniem w dniu 20 lipca 1983 roku ustawy o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym²⁰⁸. W myśl przepisów tej ustawy rady narodowe były przedstawicielskimi organami władzy państwowej. Pochodziły one z wyborów, chociaż ich skład nie był jednak wyłaniany w sposób demokratyczny, co zresztą było charakterystyczne dla ówczesnego systemu władzy.

Wojewodowie i prezydenci miast mieli być, zgodnie z przepisami tej ustawy, organami administracji państwowej o właściwości ogólnej. Wojewoda na podstawie odpowiednich uchwał rad narodowych stopnia podstawowego powoływał i odwoływał prezydenta i naczelnika miast, naczelnika gminy, naczelnika dzielnicy oraz naczelnika miasta i gminy. Poza tym obowiązany był wykonywać wytyczne wojewódzkiej rady narodowej. Jeżeli jednak wytyczne były sprzeczne z ustaleniami wydanymi przez nadrzędny organ administracji państwowej, zawiadamiał radę narodową oraz ten organ o zaistniałej sprzeczności. Ponadto obowiązany był także przedstawić wniosek w sprawie usunięcia tej sprzeczności²⁰⁹.

Za swoją działalność wojewoda odpowiadał przed wojewódzką radą narodową, zaś sprawozdanie z tej działalności składał radzie narodowej. Z kolei rada narodowa po podjęciu uchwały w sprawie przyjęcia tego sprawozdania podejmowała – w głosowaniu tajnym – kolejną uchwałę, tym razem w sprawie udzielenia wojewodzie absolutorium. Nieudzielenie absolutorium było równoznaczne z odwołaniem wojewody.

Sposób powoływania organów administracji terenowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego był jednak odmienny. Tutaj bowiem organami tymi byli naczelnicy gmin, miast (albo miast i gmin), a także naczelnicy dzielnic. Natomiast w miastach, będących siedzibą wojewódzkiej rady narodowej lub liczących więcej niż 50 tysięcy mieszkańców, organem o właściwości ogólnej był prezydent miasta. Uprawnionym do zgłaszania kandydatów na powyższe stanowiska było jedynie prezydium właściwej rady narodowej. Jednakże musiało ono taką kandydaturę uprzednio uzgodnić z wojewodą. Następnie na sesji rady narodowej odbywało się formalne głosowanie nad poszczególnymi kandydatami. Kolejną czynnością było formalne ich powołanie dokonywane przez wojewodę²¹⁰.

Ustawa z 1983 roku, kończąca w zasadzie określony etap ewolucji rad narodowych, nie zmieniała ich charakteru jako organów państwowych. „Była jednak krokiem w kierunku pozytywnych zmian w systemie zarządu lokalnego”²¹¹.

²⁰⁷ K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, s. 9.

²⁰⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1988, Nr 26, poz. 183.

²⁰⁹ M. Chmaj, *Geneza samorządu...*, s. 28.

²¹⁰ Ibidem, s. 29.

²¹¹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 139. Zob. także K. Pająk, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Poznań 2001, s. 9.

Ostatnim – w tym okresie – przejawem idei przywrócenia samorządu terytorialnego było wprowadzenie w roku 1988 do Konstytucji PRL art. 49²¹², zgodnie z którym Rady Narodowe na podstawie ustaw miały dysponować mieniem komunalnym stanowiącym własność samorządu terytorialnego. Nie oznaczało to jednak, wobec utrzymania podstawowej zasady jednolitości władzy państwowej, powrotu (choćby częściowego) do rzeczywistego samorządu terytorialnego.

4. Okres 1990 – 1998

Burzliwe dyskusje i liczne publikacje²¹³ o tematyce samorządowej, a także postępująca liberalizacja polityczno-ustrojowa sprzyjały koncepcji samorządu terytorialnego.

Powstały jednak wątpliwości co do tego, czy przekształcić dotychczasowe rady narodowe w jednostki samorządu terytorialnego, czy też może lepiej byłoby powrócić do systemu II RP i wprowadzić dualizm administracji lokalnej, tj. terenowe organy administracji rządowej i samorządowej²¹⁴.

Idea przywrócenia samorządu powróciła podczas obrad przy Okrągłym Stole²¹⁵ (6 lutego – 5 kwietnia 1989 roku). W protokole kończącym Grupy Roboczej do Spraw Samorządu Terytorialnego napisano, iż ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Warunkiem realizacji tego prawa miało być upodmiotowienie społeczności lokalnej, traktowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilnoprawnego. Przyznano także, iż samorząd terytorialny jest formą realizacji władzy publicznej przez instytucje terenowe w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. W takim znaczeniu miałby się on mieścić w ogólnopaństwowym porządku ustrojowym²¹⁶.

Po wyborach parlamentarnych (w dniu 4 czerwca 1989 roku) zwycięskie ugrupowanie rozpoczęło poszukiwanie nowej koncepcji, w oparciu o którą można by rozpocząć budowanie nowego ładu społecznego. Zdawano sobie jednak sprawę z tego, że szybka przebudowa ustroju na szczeblu centralnym jest nierealna, w zamian jednak uznano, iż

²¹² Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 19, poz. 129.

²¹³ Zob. zwłaszcza: J. Regulski (red.), *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, Wrocław 1984; P. Dutkiewicz, G. Gorzelak (red.), *Polska lokalna i samorząd lokalny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej*, Warszawa 1986; A. Kukiński, G. Gorzelak, *Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny. Założenia, wyniki, zadania*, „Gospodarka – Administracja Państwowa”, Warszawa, 1998; E. Łojko, W. Staśkiewicz, A. Turska, *Doświadczenia i aspiracje samorządowe*, Warszawa 1989; A. Antoszewski, *Władza i samorząd a zagadnienia kompetencji rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 4, s. 96–103; W. Dawidowicz, *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 3–4, s. 105–109; M. Kulesza, *Władza lokalna...*, s. 86–89.

²¹⁴ Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacje*, Warszawa 2000, s. 18–19.

²¹⁵ Szerzej na ten temat A. Paszyński, *Rola prof. Jerzego Regulskiego w tworzeniu samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1–2, s. 11–14; zob. także P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989–1998)*, Toruń 2007, s. 103 i n.

²¹⁶ M. Chmąj, *Geneza samorządu...*, s. 30.

możliwe jest stworzenie „Rzeczypospolitej samorządowej” jako ustrojowego modelu zorganizowania społeczeństwa na najniższym szczeblu. Premier Tadeusz Mazowiecki w *expose* wygłoszonym w Sejmie we wrześniu 1989 roku zapowiedział powstanie samorządu terytorialnego, z którym, jak mówił, wiązano nadzieję na wyzwolenie ogromnej energii obywatelskiej spętanej do niedawna poczuciem bezsilności wobec państwowej biurokracji i centralnych dyrektyw²¹⁷.

Debatę nad samorządem terytorialnym podjął jako pierwszy Senat²¹⁸. W uchwale z dnia 29 lipca 1989 roku uznał, że do umocnienia procesów demokratycznych w Polsce konieczne jest przywrócenie samorządu terytorialnego, oraz że to on sam podejmie w tym względzie inicjatywę ustawodawczą²¹⁹. Jednakże powołanie do życia samorządu terytorialnego wymagało przede wszystkim zmiany obowiązującej konstytucji z dnia 22 lipca 1952 roku²²⁰. W styczniu 1990 roku Senat uchwalił w trybie własnej inicjatywy ustawodawczej pakiet czterech ustaw, zwanych ustawami samorządowymi, w którego skład wchodziły: ordynacja wyborcza do rad gmin, ustawa o samorządzie terytorialnym, ustawa o pracownikach samorządowych oraz ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Debata nad tymi projektami odbyła się podczas 19 posiedzenia Sejmu w dniach 25 i 26 stycznia 1990 roku. Jerzy Stępień (senator – sprawozdawca), przedstawiając projekty senackie, zwracał m.in. uwagę na to, że reforma władzy lokalnej obejmować miała: likwidację rad narodowych jako dotychczasowych organów jednolitej władzy państwowej, głęboką reformę państwowej administracji rządowej i wreszcie – co najważniejsze – zbudowanie od podstaw instytucji samorządu terytorialnego. Podkreślił ponadto, iż przedstawiony pakiet czterech ustaw musi być połączony z całą grupą ustaw szczegółowych, będących w przygotowaniu rządowym, które dopiero razem złożą się na całość reformy władzy lokalnej²²¹.

Wiosną 1990 roku parlament uchwalił pakiet ustaw²²², na mocy którego przywrócono w RP samorząd terytorialny²²³. Pakiet ten obejmował nowelę konstytucyjną²²⁴ (była to zmiana konstytucji z 1952 roku, noszącej – na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²²⁵ – tytuł Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz pakiet ustaw zwykłych: ustawę o samorządzie terytorialnym²²⁶, ordynację

²¹⁷ I. Lewandowska-Malec, *Ustrój samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej*, Kraków 2001, s. 19.

²¹⁸ Szerzej na ten temat H. Izebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 78.

²¹⁹ Szerzej na ten temat A. Stelmachowski, *Kształtowanie się ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, s. 85 i n.

²²⁰ Zob. W. Dawidowicz, *Jeszcze jedna reforma...*, s. 109. Zob. także N. Leśniak, J. Michalska, *Samorząd terytorialny w konstytucjach po 1990 roku*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 87 i n.

²²¹ Zob. sprawozdanie stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 stycznia 1990, łam 6-10.

²²² Zob. też H. Izdebski, *Reforma administracji publicznej w Polsce (doświadczenia i wnioski)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 50.

²²³ Reforma roku 1990 złamała pięć monopolów państwa komunistycznego – szerzej na ten temat zob. J. Reguński, *Polski samorząd po 10 latach*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 24.

²²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji Polskiej, Dz. U. Nr 16, poz. 94.

²²⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444.

²²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95; zwana dalej u.s.t.

wyborczą do rad gmin²²⁷, ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²²⁸, ustawę o pracownikach samorządowych²²⁹, przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²³⁰, ustawę o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej²³¹ oraz ustawę o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy²³².

Uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej doprowadziło do konstytucjonalizacji dziewięciu następujących elementów struktury prawnej reaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce (w tym jednego prawa podmiotowego i ośmiu zasad samorządu terytorialnego):

- gminie przysługiwać miało prawo własności i inne prawa majątkowe, które łącznie stanowić miały mienie komunalne,
- samorząd terytorialny miał stanowić podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie,
- gmina została wyposażona w osobowość prawną,
- samodzielność gminy została poddana ochronie sądowej,
- gmina miała zaspokajać zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej,
- zadania zlecone z zakresu administracji rządowej gmina wykonywać miała w zakresie uregulowanym w ustawie,
- organem stanowiącym gminy miała być rada gminy pochodząca z wyborów bezpośrednich,
- organ wykonawczy – zarząd – miał być wybierany przez radę,
- dochody gminy miały być uzupełniane subwencjami²³³.

Zdaniem H. Suchockiej brak skonstytucjonalizowania samorządu terytorialnego oznaczałoby, że jedynymi konstytucyjnymi organami terenowymi byłiby wojewodowie. Dlatego też samorząd nie mógł ulec dekonstytucjonalizacji, a wręcz przeciwnie – był tak ważną instytucją ustrojową, że podstawowe jego elementy musiały zostać określone w Konstytucji²³⁴.

Znowelizowana Konstytucja, przywracając samorząd terytorialny w gminie, przywróciła dualistyczny model administracji publicznej w terenie. Przedstawicielem

²²⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz. U. Nr 16, poz. 96.

²²⁸ Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku *o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Dz. U. Nr 21, poz. 123.

²²⁹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku *o pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 21, poz. 124.

²³⁰ Ustawa z dnia 10 maja 1990 roku *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 32, poz. 191.

²³¹ Ustawa z dnia 17 maja 1990 roku *o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej*, Dz. U. Nr 34, poz. 198.

²³² Ustawa z dnia 18 maja 1990 roku *o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz. U. 34, poz. 200.

²³³ A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 16; zob. także A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 78; a także E. Zieliński, *Kształtowanie ustroju samorządu terytorialnego w RP*, [w:] *Reforma administracji publicznej RP. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 11 maja 1994 w Prywatnej Wyższej Szkole Buisnesu i Administracji*, Warszawa 1994, s. 23.

²³⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 23. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 8 i 9 marca 1990 roku, Warszawa 1990, s. 10–11.

rządu na obszarze województwa był wojewoda, zaś po uchwaleniu w dniu 22 marca 1990 roku ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej – również rejonowe organy rządowej administracji ogólnej.

Uzupełnieniem lakonicznych sformułowań Konstytucji była ustawa o samorządzie terytorialnym, która przywróciła sens prawny pojęcia samorządu²³⁵. W stosunku do minionego, ponadczterdziestoletniego okresu obowiązywania zasady jednolitej władzy w terenie, stanowiło to ogromny przełom – i to nie tylko w znaczeniu polityczno-ustrojowym, ale i prawnym. Z dniem wejścia w życie tejże ustawy, tj. 27 maja 1990 roku, mieszkańcy dotychczasowych gmin z mocy art. 1 u.s.t. weszli w skład wspólnoty samorządowej – samorządu terytorialnego. Wspólnoty takie powstały tylko na szczeblu gminy, zaś struktury ponadpodstawowe zachowały swój poprzedni charakter. Samodzielność gminy została wyraźnie zagwarantowana w art. 2 ust. 1 u.s.t., zgodnie z którym gmina miała wykonywać zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Od tej pory samorząd terytorialny stanowił rzeczywisty podmiot życia społeczno-gospodarczego i polityki lokalnej²³⁶.

Ustawa o samorządzie terytorialnym – w przeciwieństwie do ustawy z 1933 roku – nie przewidywała typów gmin, tj. miejskich i wiejskich. Ustrój wszystkich gmin był identyczny, pomimo iż w literaturze podnoszono głosy, że przyjęcie takiego rozwiązania było błędne²³⁷.

Zgodnie z art. 15 u.s.t. organem stanowiącym i kontrolnym w gminie miała być rada gminy. Pochodziła ona z wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich. Liczba radnych zależna była od liczby mieszkańców gminy i wynosić miała od 15 do 100. Kadencja rady trwać miała cztery lata, jednakże mogła ulec skróceniu wskutek odwołania rady w drodze referendum albo rozwiązana rady z mocy prawa lub przez Sejm. Rada ponadto oprócz funkcji stanowiących powinna kontrolować zarząd i gminne jednostki organizacyjne (czyli

²³⁵ T. Rabska, *Administracja samorządowa...*, s. 7.

²³⁶ J. Adamiak, A. Borodo, *Finanse komunalne w Polsce. System i praktyczne problemy*, Toruń 1994, s. 7–8.

²³⁷ Ustawa samorządowa nie przewidywała bowiem tzw. kategoryzacji gmin, czyli ich zróżnicowania w zależności od charakteru i wielkości gminy. Już w 1994 roku M. Stahl pisała, iż kwestia ta wymaga korekty. W praktyce bowiem nie sprawdził się model gminy jednorodnej – taki sam dla małych gmin wiejskich, miejskich, wielkomiejskich i uzdrowiskowych. Jej zdaniem planowana wówczas reforma powiatowa miała stworzyć możliwość kategoryzacji gmin, zwłaszcza dużych gmin miejskich oraz szanse na dopasowanie zakresu zadań i struktur organizacyjnych do warunków poszczególnych jednostek samorządowych – M. Stahl, *Samorząd terytorialny...*, s. 49. Podobne poglądy głosił J. Filipek. Jego zdaniem podstawowy szczebel samorządu terytorialnego powinien być zróżnicowany. Bezpośredni zasięg interesów lokalnych mieszkańców będzie bowiem większy w przypadku miast, a mniejszy na terenach wiejskich. W konsekwencji różna mogłaby być struktura jednostek podstawowych i różne ewentualne jednostki pomocnicze w mieście i na wsi – J. Filipek, *Różnice zachodzące pomiędzy tworzeniem podziału terytorialnego dla celów administracji rządowej a tworzeniem podziału terytorialnego dla celów administracji samorządowej*, [w:] *Reformy Administracji Publicznej. Materiał z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Administracyjnego*, Przemyśl – Krasiczyn 1999, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu nr 1, s. 118–119; zob. także B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 22–31; K. Podgórski, *Sytuacja prawna samorządu terytorialnego I kadencji 1990 – 1994*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 8–9. Jednakże do chwili obecnej postulaty podnoszone w literaturze nie zostały w ustawodawstwie uwzględnione. Wprowadzenie w 1999 roku powiatów i województw również nie zastąpiło kategoryzacji gmin – R. Grobelny, *Walka o decentralizację jest walką o zmianę sposobu myślenia*, [w:] *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy (z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5, s. 65.

sprawować miała również funkcje kontrolne)²³⁸.

Organem wykonawczym rady był zarząd. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w ustawie scaleniowej z 1933 roku, w myśl przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym zarząd występował tylko w jednej postaci – jako organ kolegialny. Ustawodawca bowiem nie określił wójta jako jednoosobowego organu wykonawczego gminy działającego samodzielnie²³⁹. Jednakże z drugiej strony – w tej samej ustawie wójt wyposażony został w szereg kompetencji indywidualnych, odrębnych od kompetencji wykonywanych kolegialnie przez zarząd. Wójt oprócz przewodniczenia zarządowi i organizowania jego pracy kierować miał bowiem bieżącymi sprawami gminy²⁴⁰ i reprezentować ją na zewnątrz. Przysługiwała mu również ustawowa kompetencja do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej – zarząd zaś wydawał decyzje tylko wyjątkowo.

Ustawa o samorządzie terytorialnym lokowała samorząd jedynie w gminach, nie przewidywała natomiast samorządu w województwach. O zbudowaniu samorządu tylko na poziomie gminy zadecydowała przede wszystkim konieczność pilnego przeprowadzenia reformy. Dlatego też rozpoczęto tworzenie samorządu „od dołu”²⁴¹. Zamiast samorządu terytorialnego w województwie utworzono jego surogat w postaci sejmiku samorządowego. Sejmik ten tworzony był obligatoryjnie przez wszystkie gminy z obszaru danego województwa. W skład sejmiku wchodził delegaci gmin leżących na obszarze danego województwa, wybrani poprzez rady gmin spośród swoich członków. Sejmik samorządowy tworzony był w celu reprezentacji wszystkich gmin danego województwa, głównie wobec administracji rządowej. Był to organ kolegialny działający na sesjach plenarnych, natomiast pomiędzy sesjami jego czynności wykonywało prezydium. Kadencja sejmiku pokrywała się z kadencją rad gmin.

Wypracowanie ogólnego modelu administracji nie było jednak wyłącznie sprawą teoretyczną. Brak jednolitych rozwiązań prowadził do niespójności systemu prawnego. Wśród całego zbioru ustaw samorządowych w roku 1990 najwięcej kontrowersji budziła ustawa z dnia 17 maja o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw²⁴². Ustawa ta, uchwalona dwa miesiące po ustawie o samorządzie terytorialnym, wykazując w stosunku do niej wiele sprzeczności, w sposób wyraźny ujawniła niespójność całego systemu²⁴³.

²³⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Struktura i zadania samorządu terytorialnego RP*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 31.

²³⁹ Zob. też J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 139; zob. także W. Siemiński, *Burmistrz*, „Wspólnota” 1994, nr 14, s. 16.

²⁴⁰ Nie miał on jednak prawa podejmowania czynności należących do kompetencji zarządu, z wyjątkiem czynności w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego (nie dotyczyło to jednak wydawania zarządzeń porządkowych). Czynności te wymagały zatwierdzenia przez zarząd.

²⁴¹ Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego, Zagadnienia administracyjnoprawne*, t. I, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 13; zob. także *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, [w:] *Materiały Reformy Administracji Publicznej, z. I. dział I – zagadnienia ogólne*, przygotowane przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993, s. 48 i n.

²⁴² Ustawa z dnia 17 maja 1990 o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198.

²⁴³ T. Rabska, *Administracja samorządowa...*, s. 14.

Niezgodność uregulowań polegała na tym, że ustawa samorządowa przekazywała gminie całość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem tych, które zostały zastrzeżone dla innych podmiotów (kompetencja ogólna oparta na zasadzie klauzuli generalnej z enumeracją negatywną). Natomiast ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej w sposób enumeratywny wyliczała zadania i kompetencje gmin (zasada enumeracji pozytywnej). Z uregulowania tego wynikało, że gmina mogła podejmować tylko te zadania, które zostały określone w postanowieniach ustawy. W ten sposób do zakresu działania gminy zaliczona została tylko część zadań i kompetencji poprzednio należących do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oraz zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (ale tylko w niewielkim zakresie, przy czym tylko część z nich stanowiła zadania własne gmin, większość zaś – zadania zlecone)²⁴⁴. Z porównania tych dwóch ustaw wynika, iż w granicach enumeracji negatywnej przynajmniej te sprawy, które były taksatywnie wymienione w ustawie jako zadania gminy, nie powinny być zastrzeżone na rzecz innych organów. Tymczasem układ ten został naruszony przez przepisy ustawy o podziale zadań i kompetencji (np. ustawa ta przekazywała organom gminy kierowanie działalnością przedszkoli, podczas gdy ustawa o samorządzie terytorialnym stanowiła, iż sprawy oświaty – w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych – stanowią zadania własne gminy.

Faktyczne przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło w dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustaw z nią związanych, tj. w dniu 27 maja 1990 roku²⁴⁵. Odbłyły się wówczas także wybory do rad gmin, a mieszkańcy dotychczasowych gmin weszli w skład wspólnot samorządowych stanowiących jednostki samorządu terytorialnego²⁴⁶.

Po roku 1990 podstawy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego ulegały licznym zmianom. Niektóre z nich miały istotne znaczenie ustrojowe, jak np. uchwalona w dniu 17 października 1992 roku ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana popularnie „Małą Konstytucją”²⁴⁷. Ustawa ta w znacznej mierze

²⁴⁴ Ibidem.

²⁴⁵ Początkowo kondycja samorządu terytorialnego nie była dobra. Istniało wiele przyczyn tego stanu, m.in. niewłaściwa redystrybucja uprawnień administracyjnych między organami gminy a organami administracji rządowej, niezapewnienie gminie odpowiednich środków materialnych na zrealizowanie samorządowych zadań, brak wykształconej kadry samorządowej i brak tradycji samorządowych wśród społeczności gminnych, jak też niedoskonałość samej struktury samorządowej – T. Fuks, *Konstytucyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 4, s. 67 i n.; zob. także A. T. Kowalewski, *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 95 i n.; a także J. Reguński, *Stwórzmy lokomotywę przemian*, „Wspólnota” 1991, nr 44, s. 2; J. Reguński, *Samorząd terytorialny: skąd i dokąd?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 104 i n.; L. Winiarski, *Burmistrzom groźą zawały*, „Wspólnota” 1991, nr 27, s. 9.

²⁴⁶ P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 56.

²⁴⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz.

zastępowała Konstytucję z 22 lipca 1952 roku²⁴⁸, a sam jej tytuł wskazywał na docenienie samorządu terytorialnego.

Ustawodawca w Konstytucji nie tylko wyraził ideę samorządu terytorialnego, ale także w zarysie unormował jego pozycję prawną²⁴⁹, wprowadzając następujące zasady ustrojowe²⁵⁰:

- jednostki samorządu terytorialnego posiadać miały osobowość prawną, z czym wiązało się działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,

- za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznana została gmina, zaś pozostałe jednostki określić miała ustawa (co jednak pod rządem Małej Konstytucji nie nastąpiło),

- przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowić miały mienie komunalne,

- samorząd terytorialny miał wykonywać – z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej – istotną część zadań publicznych,

- zadania samorządu zostały konstytucyjnie podzielone na własne i zlecone²⁵¹, przy czym wykonując te ostatnie, jednostki samorządowe miały zostać wyposażone w odpowiednie środki finansowe,

- jednostki samorządu terytorialnego miały mieć – w granicach ustaw – swobodę w określaniu swoich struktur wewnętrznych przy wyodrębnianiu organów stanowiących (wybieranych w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym) oraz organów wykonawczych,

- mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc wspólnotę mieszkańców danego terytorium, uzyskali prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego, którego warunki i tryb przeprowadzenia określała ustawa²⁵²,

426. Zob. także M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 13.

²⁴⁸ Generalnie uchyliła ona obowiązującą wówczas Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 roku, pozostawiając w mocy jedynie niektóre z jej przepisów, które jednak nie odnosiły się do samorządu terytorialnego.

²⁴⁹ Artykuł 70 ust. 1 ustawy konstytucyjnej określał samorząd terytorialny jako „podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego”.

²⁵⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Warszawa 2009, s. 55-56.

²⁵¹ W literaturze podnosi się, że system samorządu terytorialnego nie wytrzymuje swego zamknięcia w ramach działalności wykonawczej państwa. Ta tendencja do przekraczania granic ma swe źródło w samym samorządzie, ale także i na zewnątrz niego. Dlatego też bez większych zastrzeżeń podejmuje się próby nadawania samorządowi statusu czwartej władzy – takiej właściwie władzy, która nie mieści się już w podziale monteskiuszowskim. Wydaje się, że podział zadań na własne i zlecone (utrzymany zresztą do dziś przez Konstytucję z 1997 roku) wzmacnia możliwość zмирzenia w tym kierunku. Podział ten daje możliwość zlecania zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i nie przewiduje możliwości odwrotnej. Oznacza to, że można uszczuplać zadania i kompetencje administracji rządowej, nie można ich natomiast odejmować administracji samorządowej. W ten sposób Konstytucja stwarza podstawy prawne do nieodwracalnego osłabienia sił struktur państwowych, z czego chyba ustawodawca nie zdawał sobie sprawy. Z drugiej strony bez zmiany Konstytucji nie będzie można nawet cofnąć jednostce samorządowej zleconych jej zadań. Takie rozwiązanie w konsekwencji prowadzi do osłabienia efektywności samorządu. Coraz więcej zadań i kompetencji przejmują organy samorządowe, które jednocześnie nie są wyposażone w wystarczające środki finansowe ani w należyte ustawowe podstawy skutecznego organizowania czy pozyskiwania tych środków. W rezultacie osłabnie i państwo, i samorządy – J. Boć, *Powiat w państwie. Kwestie wybrane*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 59.

²⁵² A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu...*, s. 18.

- jednostki samorządu terytorialnego uzyskały prawo do dochodów własnych, których źródła miały być zagwarantowane ustawowo,
- zastrzeżono konieczność ustawowego uregulowania materii zlecania zadań z zakresu administracji rządowej, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zasad zrzeszania się jednostek samorządowych oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych.

Utworzenie jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, będące przełomem w kształtowaniu nowych struktur organizacyjnych państwa²⁵³, stanowiło początek długotrwałego procesu tworzenia tych struktur w celu ich maksymalnego dostosowania do potrzeb współczesnego państwa²⁵⁴.

Uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja RP²⁵⁵ uregulowała samorząd terytorialny w sposób nieznany poprzednim konstytucjom²⁵⁶. W Konstytucji tej zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji uzyskała rangę naczelnej zasady ustrojowej²⁵⁷. Dodatkowo w preambule została sformułowana jeszcze jedna z podstawowych konstytucyjnych zasad dotyczących samorządu – tzw. zasada pomocniczości, która jednak swym znaczeniem znacznie wykracza poza sferę samorządu. W art. 164 Konstytucja stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, do której należą wszystkie zadania samorządu niezastrzeżone dla innych jednostek. Te zaś będą mogły być utworzone na podstawie ustawy jako jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego²⁵⁸. Zatem w Konstytucji nie przesądzono o tym, ilustopniowy ma być zasadniczy podział terytorialny, jednoznacznie określono natomiast wskazanie co do ustawowego uregulowania tej kwestii²⁵⁹. Konstytucja wykluczyła więc możliwość występowania wyłącznie samorządu gminnego. Nakazała natomiast ustawodawcy zwykłemu wprowadzenie co najmniej jednej dalszej jednostki samorządu – w tym jednej regionalnej. Ustawodawca uchylił się od podjęcia decyzji w przedmiocie kształtu

²⁵³ Zob. U. Pańko, *Samorząd terytorialny – z perspektywy pięciu lat*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 5–6.

²⁵⁴ Zob. M. Kulesza, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 1995, s. XIV i n.; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 25 i n.; B. Bernaś, *Reforma administracji państwowej i samorządowej – za i przeciw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 55–58.

²⁵⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

²⁵⁶ B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu...*, s. 155.

²⁵⁷ „Dotychczasowe Konstytucje nie deklarowały tak wyraźnie decentralizacji władzy publicznej, choć zarówno z Konstytucji z 1921 r., jak i z Konstytucji z 1935 r. można było wyprowadzić taki zamiar. Obie te Konstytucje jednoznacznie przesądzały o rozbudowanej samorządowej strukturze terytorialnej II Rzeczypospolitej. Konstytucja z 1921 r. przewidywała, że państwo polskie będzie podzielone na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które będą jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego (art. 65). Przepis art. 65 wymagał, aby wyżej wymieniony podział dokonywany był w całości w drodze ustawy. Konstytucja z 1935 r. utrzymała co prawda podział państwa na województwa, powiaty i gminy, ale nie gwarantowała już ich samorządowego charakteru, a nadto formy ustawy wymagała tylko przy podziale państwa na województwa (art. 73)” – Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 35–36.

²⁵⁸ Zob. T. Fuks, *Kształt reformy...*, s. 20.

²⁵⁹ Takie rozwiązanie wynikało z wielu kontrowersji, jakie – w trakcie prac nad nową ustawą zasadniczą – budziła propozycja przywrócenia powiatów. Dlatego też ustawodawca pozostawił tę kwestię otwartą, przekazując ją do rozstrzygnięcia w ustawodawstwie zwykłym.

ponadgminnych jednostek samorządu. Oznaczało to, że umożliwił realizację zarówno projektów wprowadzenia samorządu powiatowego (który, zwłaszcza przy stosunkowo małych powiatach tradycyjnego typu, można określać, razem z samorządem gminnym, jako samorząd lokalny) oraz samorządu wojewódzkiego, jak i projektu wprowadzenia <<województwa samorządowego>> w terytorialnym kształcie istniejącym od 1975 r. Tak rozumiany samorząd wojewódzki miał być samorządem ponadlokalnym, a zatem miano go traktować jako regionalny²⁶⁰. Zgodnie z art. 15 Konstytucji pamiętać jednak należy, iż zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych²⁶¹.

W art. 169 Konstytucji przesądzono, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych²⁶². Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W konsekwencji odwołanie tych organów następuje w drodze referendum, w którym biorą udział członkowie wspólnoty samorządowej. Nowym rozwiązaniem przyjętym w Konstytucji z 1997 roku jest wynikający z art. 169 ust. 2 wymóg bezpośrednich wyborów do organów stanowiących wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Wymóg ten, zgodny ze standardami międzynarodowymi, sformułowany był już w Małej Konstytucji i dlatego zasadniczo uniemożliwiał recepcję – w odniesieniu do samorządu powiatowego i wojewódzkiego – rozwiązań II Rzeczypospolitej, polegających na obsadzaniu mandatów w organie stanowiącym samorządu przez delegatów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego niższego stopnia. W związku z tym przyjęcie takiego rozwiązania jest obecnie konstytucyjnie wykluczone²⁶³. Natomiast ustawa zasadnicza nie przesądza kwestii wyboru i odwołania organów wykonawczych. Zgodnie bowiem z art. 169 ust. 3 Konstytucji zasady i tryb wyborów oraz odwołanie organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. W przepisie tym została zatem stworzona możliwość ustawowego wprowadzenia bezpośredniego wyboru organów wykonawczych jednostek samorządowych (przyjmowanego w Niemczech, na których wzorowane są nasze rozwiązania samorządowe), ale także możliwość utrzymania tradycyjnego – przyjętego w ustawodawstwie 1990 i 1998 roku – modelu wybierania przez organ stanowiący. Ustawodawca jednak pozostał przy tradycyjnym modelu (obecnie poza gminą, gdzie model taki obowiązywał do 2002 roku), który łączy się, inaczej niż wybór bezpośredni, z kolegialnością organów wykonawczych²⁶⁴.

Faktyczne reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce zapoczątkowało proces budowy nowego modelu państwa, w którym jednostki samorządu terytorialnego na

²⁶⁰ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 63; zob. także W. Chróścielewski, *Reforma zasadniczego podziału terytorialnego państwa a terytorialne podziały specjalne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 92.

²⁶¹ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 10.

²⁶² Szerzej na ten temat Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne regulacje ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego RP*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 501 i n.

²⁶³ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 64.

²⁶⁴ Ibidem.

poziomie gminy zaczęły odgrywać znaczącą rolę ustrojową²⁶⁵. W roku 1990 powrócono do koncepcji dualistycznego modelu administracji lokalnej z okresu dwudziestolecia międzywojennego: gmina była jednostką zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego, województwo natomiast jednostką podziału do wykonywania zadań administracji rządowej²⁶⁶. Funkcjonowanie samorządu gminnego przez dwie pełne kadencje okazało się korzystne dla życia społeczno-gospodarczego. Był to jednak dopiero początek przebudowy całej struktury administracji publicznej państwa²⁶⁷.

W latach dziewięćdziesiątych nowe warunki ustrojowe oraz gospodarcze stwarzały potrzebę kontynuacji reformy samorządowej w kierunku możliwie jak najszerzej decentralizacji władzy wykonawczej, czyli wykonywania usług publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność nie tylko w wymiarze lokalnym, ale także regionalnym. „Do tak wyznaczonego zakresu działania sektora samorządowego należało dostosować (...) jego strukturę organizacyjną”²⁶⁸, ale także podział terytorialny państwa (zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej), wyznaczający przestrzenne ramy zarządu publicznego²⁶⁹.

Coraz częściej w literaturze podkreślano, że wprowadzenie trójstopniowego samorządu pozwoli na efektywniejsze i sprawniejsze zarządzanie środkami publicznymi²⁷⁰. Jak się bowiem szybko okazało, efekty – zwłaszcza ekonomiczne – osiągnięte przez gminy w okresie ośmiu lat od pierwszych wyborów do władz lokalnych, potwierdziły trafność opcji decentralizacyjnej jako jednej z dróg transformacji ustrojowej. „Powołanie samorządu terytorialnego w gminie stanowiło zatem początek przebudowy całej administracji państwa (...) i otworzyło drogę dalszym przemianom ustrojowo-prawnym”²⁷¹. Ponadto wskazywano, że konieczność kontynuacji reformy samorządowej wynikała wprost z zasad przyjętych w Konstytucji.

Nowa Konstytucja weszła w życie w październiku 1997 roku i niemal natychmiast rozpoczęto prace nad określeniem nowego kształtu ustroju samorządu terytorialnego²⁷².

5. Okres 1998 – 2002

Na realizację postanowień Konstytucji z 1997 roku, dotyczących tworzenia dalszych jednostek, nie trzeba było długo czekać. W roku 1998 w ramach szerszego programu reform²⁷³ ustrojowych przeprowadzono reformę samorządu, polegającą na utworzeniu

²⁶⁵ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej...*, s. 25 i n.

²⁶⁶ W. Kosiedłowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 69.

²⁶⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 207–209.

²⁶⁸ W. Kosiedłowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 70.

²⁶⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 209.

²⁷⁰ Zob. B. Zawadzka, *Czy potrzebne są powiaty?*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11, s. 9.

²⁷¹ Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu...*, s. 13; zob. także M. Kulesza, *Samorząd terytorialny...*, s. XX.

²⁷² Zob. szerzej P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań...*, s. 265 i n. oraz s. 364 i n.

²⁷³ Zob. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. Nr 91, poz. 578; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576; ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603; a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów, Dz. U. Nr 103, poz. 652.

dwóch większych jednostek samorządu terytorialnego: powiatu i województwa, przy całkowitej zmianie terytorialnego kształtu województwa²⁷⁴. Zasadniczy ciężar reformy spoczywał na zdecentralizowaniu dalszej części zadań publicznych. W wyniku tej reformy upodmiotowieni zostali mieszkańcy, tworzący korporację samorządową, zarówno na poziomie powiatu, jak i województwa. Nowe – uchwalone w dniu 5 czerwca 1998 roku – ustawy samorządowe, tj. o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa, stanowiły bowiem, że mieszkańcy tych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Pewnych zmian dokonano również w ustawie o samorządzie terytorialnym, zmieniając jej tytuł na ustawę o samorządzie gminnym²⁷⁵.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku weszły w życie przepisy ustaw ustrojowych, zgodnie z którymi nowy ustrój samorządu terytorialnego nie tworzy układu hierarchicznego²⁷⁶. Ustawodawca zdecydował się bowiem na koncepcję modelu trójstopniowego (odrzucając koncepcję modelu trójszczeblowego). Zgodnie z tymi założeniami regulacje samorządowe gwarantują nie tylko niezależność jednostek samorządu terytorialnego od administracji rządowej, ale także brak wzajemnych zależności pomiędzy poszczególnymi jednostkami tego samorządu²⁷⁷. Struktury samorządowe mają się bowiem uzupełniać, a nie nakładać, co stanowi wyraz kompetencyjno-zadaniowej istoty podziału²⁷⁸.

Reformę samorządu terytorialnego z przełomu lat 1998 i 1999 oparto na zasadzie wtórności w stosunku do gminy. Wtórność ta przejawiała się w dwóch aspektach: terytorialnym i funkcjonalnym. Wtórność terytorialna polegała na tym, że województwa i powiaty nie naruszały podziału państwa na gminy, zaś gminy w całości miały tworzyć województwo lub powiat. Z kolei wtórność funkcjonalna oznaczała, że przyznane województwom i powiatom kompetencje nie mogły naruszać uprawnień gmin, tzn., że nie zostały one przyznane – co do zasady – kosztem kompetencji gminnych²⁷⁹.

Regulacje prawne obydwu ustaw ustrojowych (powiatowej i wojewódzkiej) w znaczący sposób różniły się między sobą, i to nawet bardziej, niżby to wynikało z oczywistej różnicy materii unormowania. Ustawa powiatowa wyraźnie wzorowana była na ustawie gminnej (także od strony redakcyjnej), natomiast ustawa wojewódzka zawierała bardziej oryginalne rozwiązania. Jednakże wraz z każdą kolejną nowelizacją różnice te ulegają pewnemu zatarciu²⁸⁰.

Samorząd terytorialny w modelu trójstopniowym jest obligatoryjnym związkiem mieszkańców gmin, powiatów i województw utworzonym w celu realizowania zadań

²⁷⁴ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 61; zob. także A. Nelicki, *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*, [w:] *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec, Warszawa 2001, s. 51 i n.

²⁷⁵ Ustawa o samorządzie terytorialnym dotyczyła wyłącznie gmin. Ponieważ podstawy ustrojowe pozostałych jednostek samorządu terytorialnego określały odrębne ustawy samorządowe, konieczna stała się zmiana nazwy ustawy o samorządzie terytorialnym, która przestała być już jedyną ustawą ustrojową dotyczącą samorządu terytorialnego, na ustawę o samorządzie gminnym. Zob. J. Ślugoński, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 159.

²⁷⁶ Zob. Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu...*, s. 33.

²⁷⁷ P. Rączka, *Gmina, powiat...*, s. 58; zob. także J. Filipek, *Ewolucja koncepcji prawnej gminy w Europie Środkowej*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 160.

²⁷⁸ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju...*, s. 10.

²⁷⁹ P. Rączka, *Gmina, powiat...*, s. 59.

²⁸⁰ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 71.

o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz o charakterze regionalnym przez województwa dla zapewnienia rozwoju danego terenu i zaspokojenia potrzeb zbiorowych ludności²⁸¹.

Ustanowiona w art. 169 Konstytucji zasada demokracji pośredniej w realizacji zadań samorządu terytorialnego jest we współczesnych warunkach koniecznością. Dlatego też zarówno powiat, jak i województwo, tak jak gmina, wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów. Organy stanowiące i wykonawcze nowych jednostek samorządu terytorialnego wzorowane były na rozwiązaniach przyjętych w gminie. Organem stanowiącym powiatu i województwa ustanowiono kolegiálną radę powiatu i sejmik województwa, złożony z radnych pochodzących z wyborów bezpośrednich. Kadencja tych organów – podobnie jak rady gminy – wynosi 4 lata. Natomiast organami wykonawczymi powiatu i województwa – na wzór zarządu gminy – ustanowiono odpowiednio zarząd powiatu i zarząd województwa. Są to organy kolegiálne, przy czym różnią się między sobą liczebnością członków. Na czele zarządu powiatu stoi starosta powiatowy, zaś zarządu województwa – marszałek województwa. Obydwaj z mocy prawa są przewodniczącymi odpowiednich zarządów. Zarządy w obu jednostkach pochodzą z wyborów pośrednich, dokonywanych przez organy stanowiące tych jednostek²⁸².

Już w wyniku reform z 1990 roku nastąpiło w Polsce odejście od monistycznej administracji na rzecz zasady dualizmu. Jednakże po zmianach wprowadzonych w roku 1998 dualizm ten ma specyficzny charakter²⁸³. O ile w województwie mamy do czynienia z klasycznym dualizmem (obok samorządu regionalnego i jego organów działa organ administracji rządowej – wojewoda), w powiecie ze swoistym dualistycznym podziałem ról starosty (który nie tylko wykonuje zadania samorządu, ale jest też zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży oraz powiatowego urzędu pracy, tj. swoistych organów zespolonej administracji rządowej), o tyle w gminie ów dualizm nie występuje. W gminie bowiem zadania z zakresu administracji rządowej mogą wykonywać – jako zadania zlecone bądź powierzone – organy administracji samorządowej²⁸⁴.

Reforma 1998 roku weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 roku. W rezultacie samorząd terytorialny budowany jest na trzech poziomach struktury terytorialnej, tj. w gminie, powiecie i województwie. Ograniczeniu natomiast uległa administracja rządowa – i to zarówno specjalna, jak i ogólna. W wyniku tej reformy ukształtował się nowy system administracji publicznej w terenie. Podstawą tego systemu jest jednak samorząd terytorialny funkcjonujący w każdej jednostce podziału terytorialnego. W dniu wejścia w życie samorządowe ustawy ustrojowe różniły się między sobą, i to w sposób znaczący. Dlatego też w celu ich ujednolicenia ustawodawca poddaje je ciągle

²⁸¹ Zob. Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, B. Rutkowski, *Reforma samorządu...*, s. 33 i n.; M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 14.

²⁸² W celu uniknięcia powtórzeń szczegółowej analizy organów powiatu i województwa dokonam w następnym podrozdziale, gdzie scharakteryzowane zostaną organy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa.

²⁸³ B. Jaworska-Dębska, *Dualizm i monizm w administracji*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 145–146.

²⁸⁴ Z. Leoński, Z. Janku, M. Szewczyk, M.A. Waligórski, *O tzw. dualistycznym modelu administracji terenowej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 344.

nowelizacjom. Szczególnego znaczenia nabrała nowelizacja wszystkich trzech ustaw samorządowych ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁸⁵. Nie był to jednak koniec zasadniczych zmian w zakresie ustroju samorządu terytorialnego – zwłaszcza na poziomie gminy.

Wprowadzenie w 1999 roku trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zakończyło proces tworzenia podstaw prawnych i strukturalnych decentralizacji administracji publicznej. W wyniku tej reformy, po raz pierwszy w historii Polski, w skali całego kraju utworzono samorząd terytorialny we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału, określając ich ustrój, kompetencje i wzajemny stosunek²⁸⁶. Od tej chwili dopiero można mówić o nowym kształcie administracji publicznej. „Są to bowiem najbardziej radykalne reformy, jakie kiedykolwiek zostały przeprowadzone”²⁸⁷.

Jednakże administracja publiczna w tym nowym kształcie pomimo że Rzeczpospolita Polska w art. 2 Konstytucji ustanowiona została demokratycznym państwem prawnym, nie miała być sprawowana w formach demokracji bezpośredniej. W art. 169 ust. 1 Konstytucji wprowadzona bowiem została – w zakresie realizacji zadań samorządu terytorialnego – zasada demokracji pośredniej²⁸⁸. Było to niewątpliwie w dzisiejszych czasach koniecznością, gdyż przeobrażenia demograficzne, ograniczony czas wolny współczesnego obywatela, a także skomplikowane zjawiska stanowiące przedmiot rozstrzygnięć tworzą barierę uniemożliwiającą funkcjonowanie demokracji bezpośredniej w rozmiarach sprzed lat²⁸⁹. Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego miały wykonywać swoje zadania za pośrednictwem kolegialnych organów stanowiących i wykonawczych. Coraz częściej jednak w literaturze przedmiotu pojawiały się głosy, iż elementem demokratyzacji życia społecznego w państwie oraz istotnym czynnikiem pogłębiającym zaufanie obywateli do organów władzy publicznej jest tworzenie systemu organów samorządu terytorialnego w oparciu o zasady kreujące jasno umiejscowioną i czytelną odpowiedzialność za sprawowanie władzy²⁹⁰. Dlatego też postulowano wprowadzenie – w miejsce kolegialnych zarządów – monokratycznych organów wykonawczych²⁹¹. Zatem zarząd powinien być

²⁸⁵ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497. Zob. na ten temat szerzej B. Jaworska-Debska, *Kierunki doskonalenia samorządowej regulacji ustrojowej*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 85–97.

²⁸⁶ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju...*, s. 105.

²⁸⁷ T. Rabska, *Budowanie nowej administracji...*, s. 313.

²⁸⁸ Co następnie zostało także potwierdzone we wszystkich trzech ustawach ustrojowych.

²⁸⁹ Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 42–43.

²⁹⁰ B. Dobkowska, *Uwagi nad monokratyczną strukturą organu wykonawczego gminy*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 157.

²⁹¹ Uznanie wójta za organ wykonawczy gminy przewidywał już sejmowy projekt zmiany ustawy z dnia 2 lipca 1997 roku (druk nr 2249), przy czym projekt ten zakładał jednocześnie zniesienie zarządu gminy, którego funkcje miał przejąć również wójt, łącznie z prawem wydawania zarządzeń porządkowych. Natomiast już w roku 1994 wprowadzono ustawą z dnia 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195) jednoosobowy organ wykonawczy w gminie Warszawa-Centrum. Jednakże w roku 2000 odstąpiono od tego modelu, powracając do tradycyjnego zarządu. Pierwotnie Prezydent Warszawy był jednoosobowym zarządem Gminy Centrum, powoływanym i odwoływanym przez Radę Gminy Centrum – szerzej na temat ustroju Warszawy zob. Z. Bukowski, *Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 349.

jednoosobowy, zaś dotychczasowi członkowie zarządu powinni stać się zastępcami wójta, przez niego powoływanymi i odwoływanymi²⁹². Wskazywano również, iż ich pozycja mogłaby ulec wzmocnieniu, gdyby (na wzór organów stanowiących) pochodziły one z wyborów bezpośrednich²⁹³. B. Jaworska-Dębska na początku roku 2002 wskazywała, iż w najbliższych zamierzeniach legislacyjnych dotyczących ustroju samorządu pozostawała (wówczas) kwestia bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta). Jej zdaniem był to bowiem moment, w którym klimat sprzyjał tym planom, gdyż istniała po temu zarówno wola polityczna, jak też powszechna akceptacja społeczna (co wynikało z badań opinii społecznej)²⁹⁴. Ponadto dzięki legitymacji prawnej do uczestnictwa biernego czy czynnego w wyborach lokalnych wyborca angażuje się w rozstrzygnięcie wyniku wyborów. Takie zainteresowanie władzą, które będzie przecież wprost i najbliżej dotyczyć obywatela, jest naturalne, a nawet pożądane ze względu na realizację zasady samorządności²⁹⁵. Jednakże w środowisku samorządowym nie brakowało także krytycznych opinii takiego rozwiązania²⁹⁶.

W układzie zdecentralizowanym samorządu nie wszystkie jednostki tego samorządu traktowane są w sposób jednolity. Konstytucja bowiem preferuje stopień podstawowy – gminę, uznając ją w art. 164 za jednostkę podstawową oraz ustanawiając na jej rzecz zasadę domniemania kompetencji. Faworyzowanie gminy w trójstopniowej strukturze samorządu terytorialnego uzasadnia się tym, iż to właśnie na gminie koncentruje się życie lokalne, ludzie mają tu swoje miejsce zamieszkania, a najczęściej i pracę²⁹⁷. Dlatego też, ze względu na tą szczególną pozycję gminy, coraz głośniej podnoszono głosy, że przynajmniej na jej poziomie (tj. jednostki najbardziej związanej z obywatelami) powinny nastąpić zmiany w zakresie kształtu organu wykonawczego. Skoro ustawodawca w Konstytucji nie przesądził kwestii sposobu jego wyboru, a przekazał tę sprawę do uregulowania w ustawie zwykłej, zaczęto poważnie zastanawiać się nad nowelizacją (w tym zakresie) ustawy o samorządzie gminnym.

Prezydent Warszawy w 1997 roku – M. Świąciecki twierdził, że mieszkańcy utożsamiają władze miasta z osobą prezydenta i to jego chcieliby rozliczać. Tymczasem – jego zdaniem – prezydent jest zakładnikiem układów personalnych, a przekładnia między

²⁹² B. Ziemianin, *Status burmistrza*, [w:] *Jakość w administracji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi, Łódź 2001, s. 114.

²⁹³ Zob. M. Stahl, *Samorząd terytorialny...*, s. 50, a także M. Stahl, *Zarząd gminy i przewodniczący zarządu, łączenie funkcji*, [w:] *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, red. M. Stahl, Warszawa 1993, s. 40; Postulat bezpośrednich wyborów ogłosił Związek Miast Polskich już w 1991 roku. Zawierał go także projekt nowelizacji ordynacji wyborczej zgłoszony przez Prezydenta RP – druk sejmowy nr 2249 z dnia 2 lipca 1997 roku.; zob. też *Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie zmian modelu prezydentury w polskich metropoliach*, „Wspólnota” 1997, nr 16, s. 11; a także J. Stępień, *Szkodliwy projekt*, „Wspólnota” 1997, nr 16, s. 10; B. Kalinowska, *Spór o kompetencje*, „Wspólnota” 2002, nr 10, s. 18; J. Zająkała, *Pozycja wójta w gminie*, „Wspólnota” 1994, nr 3, s. 3.

²⁹⁴ B. Jaworska-Dębska, *Kierunki doskonalenia...*, s. 95.

²⁹⁵ J. Gierałtowiec, *Konstytucyjna zasada samorządności terytorialnej na tle ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2004, No 2664, Przegląd Prawa i Administracji LXIII, s. 103.

²⁹⁶ Zob. A. K. Piasecki, *Byle nie było gorzej*, „Wspólnota” 2002, nr 8, s. 55; *Stanowisko forum wójtów, burmistrzów i prezydentów Małopolski*, „Wspólnota” 2002, nr 8, s. 57; Z. Pieczkowska, *Nie ten kierunek*, „Wspólnota” 2002, nr 9, s. 18 i n.

²⁹⁷ Z. Leoński, Z. Janku, M. Szewczyk, M.A. Waligórski, *O tzw. dualistycznym...*, s. 343.

władzą a mieszkańcami – za pośrednictwem radnych – w praktyce nie funkcjonuje²⁹⁸. Z kolei zdaniem M. Czekalskiego (prezydenta Łodzi w 1997 roku) dzięki bezpośredniemu wyborowi prezydenta wzrośnie zainteresowanie wyborami, kandydaci będą przedstawiać programy, a kampania wyborcza stanie się bardziej profesjonalna²⁹⁹.

Ale oprócz pozytywnych argumentów pojawiły się na tym tle także pewne wątpliwości³⁰⁰. Upatrywano mianowicie w bezpośrednich wyborach zarzewia konfliktu między prezydentem a radą, ale zdaniem innych można by w tym zarzewiu symulować porozumienie, łącząc funkcje prezydenta z przewodniczeniem radzie³⁰¹.

Otwarta pozostawała więc kwestia, czy w drodze wyborów bezpośrednich powoływani byłiby tylko przewodniczący kolegialnych zarządów, czy też może zmiany ustrojowe poszłyby dalej i wiązały się z rezygnacją z organów kolegialnych na rzecz monokratycznego modelu organu wykonawczego. Wówczas doszłoby do rezygnacji z kolegiального zarządu i powierzenia wszystkich jego funkcji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który pełniłby jednocześnie funkcje przewodniczącego rady³⁰². Dodatkowym argumentem, przemawiającym za wprowadzeniem monokratycznego organu wykonawczego i powierzeniem wszystkich dotychczasowych zadań i kompetencji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), było to, że wreszcie jasno określona zostałaby jego pozycja prawna (co do tej pory budziło w literaturze wątpliwości³⁰³).

Przeobrażenia prawa samorządowego, idące w kierunku monokratycznego organu wykonawczego, zostały podjęte przez Sejm wybrany w 2001 roku, w ramach rządowej koalicji SLD, Unii Pracy i PSL³⁰⁴. Zwyciężyła wówczas koncepcja – nieznana dotąd polskiemu prawu samorządowemu³⁰⁵ – monokratycznego organu gminy pochodzącego z wyborów bezpośrednich³⁰⁶.

²⁹⁸ B. Mościcki, *Przewodniczący rady na prezydenta*, „Wspólnota” 1997, nr 16, s. 11.

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ Zob. na ten temat szerszej: *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy (z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej) – Raport opracowany przez środowisko Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, red. J. Regulski, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5, s. 3 i n.

³⁰¹ Połączenie funkcji kierowania pracą organu przedstawicielskiego i funkcji wykonawczej występowało na początku lat dziewięćdziesiątych w ustroju Warszawy jako związku gmin. Prezydent Warszawy (wybierany przez ogół radnych dzielnic) przedstawiał radzie kandydatów na członków zarządu, którzy – podobnie jak on – nie musieli być członkami rady i wykonywali wraz z nim również zadania organu typu prezydialnego (art. 22 ustawy o ustroju m. st. Warszawy) – B. Zawadzka, *Model normatywny...*, s. 31. Takie rozwiązania spotkać można w ustroju współczesnych niemieckich gmin – zob. szerzej na ten temat K. Kociubiński, *Samorząd terytorialny w Republice Federalnej Niemiec. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008, s. 149 i n.

³⁰² M. Stahl, *Samorząd terytorialny...*, s. 50.

³⁰³ Z.Z., *Czy wójt może być organem wykonawczym gminy?*, „Wspólnota” 1991, nr 27, s. 14.

³⁰⁴ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 61; L. Rajca, *Pozycja ustrojowa...*, s. 12.

³⁰⁵ W niektórych państwach Europy istnieją bowiem jednoosobowe organy wykonawcze. Na ten temat szerzej zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, Warszawa 1998, s. 231 i n.; zob. także L. Rajca, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 8 i n.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 280; B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 70.

³⁰⁶ W kolejnych latach podejmowane były próby ograniczenia do dwóch kadencji możliwości sprawowania funkcji wójta – zob. szerzej na ten temat J. Marszałek-Kawa, *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. (Opinie na tema*

6. Okres od roku 2002

Nowe ukształtowanie organu wykonawczego gminy zostało dokonane ustawą z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁰⁷, która to ustawa weszła w życie w dniu 4 lipca 2002 roku. Od tego momentu kształt organu wykonawczego w sposób znaczący odbiega od organu wykonawczego w powiecie i województwie³⁰⁸. W punkcie 2 art. 43 u.o w.w. nadano nowe brzmienie art. 11a ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym organami gminy są:

- rada gminy,
- wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Tym samym wójt, stojący dotychczas na czele kolegiального zarządu, stał się w jego miejsce wykonawczym organem gminy, pochodzącym z powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych wyborów dokonywanych przez mieszkańców gminy.

Natomiast zasady wyborów organów samorządu powiatowego i województwa pozostały bez zmian³⁰⁹.

Szczegółowej analizy rozwiązań ustrojowych, wprowadzonych w gminie ustawą z dnia 20 czerwca 2002 roku, dokonam – w celu uniknięcia powtórzeń – w następnym podrozdziale, w którym podejmę się próby scharakteryzowania organów wszystkich trzech jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa.

IV. Charakterystyka organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Konstytucję RP uchwalono w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęto w ogólnokrajowym referendum w dniu 25 maja 1997 roku, weszła natomiast w życie 17 października 1997 roku. Określa ona podstawowe zasady ustrojowe państwa. Przepisy bezpośrednio dotyczące samorządu terytorialnego znajdują się w dwóch rozdziałach: w pierwszym zatytułowanym „Rzeczpospolita” oraz w siódmym – „Samorząd terytorialny”. Jednakże normy odnoszące się do samorządu możemy już odnaleźć w preambule. Z punktu widzenia problematyki niniejszej pracy badawczej interesujący jest jeden artykuł ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 169³¹⁰. W myśl art. 169 ust. 1 jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów

skutków i konsekwencji ograniczenia czasu sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta), [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008, s. 90 i n.

³⁰⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1191.; zwana dalej u.o w.w.

³⁰⁸ Zob. szerzej na ten temat J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 86 i n.

³⁰⁹ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy, powiatu i województwa (implikacje prawne bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, [w:] *Forum naukowe. Instytut Samorządu Terytorialnego*, red. Z. Janku, Rok IX, nr 2 (18), Poznań 2004, s. 7.

³¹⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163 – 172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 20 i n.

stanowiących i wykonawczych³¹¹. Z regulacji art. 169 Konstytucji wynika, że o kształcie organów stanowiących i wykonawczych samorządu oraz o zakresie ich kompetencji decyduje ustawodawca zwykły. Jednakże w tym zakresie nie jest on związany regulacjami konstytucyjnymi dotyczącymi monteskiuszowskiej zasady podziału i równowagi władz, wynikającej z art. 10 Konstytucji. Przepis ten bowiem odnosi się do zasady funkcjonowania władz w państwie w całości, nie odnosi się natomiast do poszczególnych kategorii władz, w tym do władzy wykonawczej państwa, „w systemie której umiejscowiony jest samorząd terytorialny”³¹². Z tego wynika, że relacje pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego mogą być oparte na zasadzie rozłącznego podziału kompetencji, ale także na zasadzie wyłączności organu stanowiącego we wszystkich sprawach, przy jednoczesnym określeniu w statucie danej jednostki zakresu spraw przekazywanych organom wykonawczym.

Zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z bezpośrednich, powszechnych, równych i tajnych wyborów. Do rozstrzygnięć ustawowych pozostawiono natomiast kształt organizacyjny tego organu. Jednakże z samej istoty organów stanowiących (a zwłaszcza wyrażonej – w sposób dorozumiany – dyspozycji art. 169 ust. 2 Konstytucji) wynika, że powinny to być organy kolegialne.

Konstytucja nie reguluje – tak jak w odniesieniu do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – kwestii wyboru organów wykonawczych. W myśl bowiem art. 169 ust. 3 Konstytucji zasady i tryb wyborów oraz odwoływanie organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Przepis ten wymaga jedynie, aby był to wybór, zaś w pozostałym zakresie odsyła do ustawy zwykłej. Tym samym możliwe są w tym zakresie różne rozwiązania, poczynając od wyborów bezpośrednich, aż po wybór pośredni przez organy stanowiące. Ustawodawca pozostawił do uregulowania w ustawie również zasady i tryb odwoływania organów wykonawczych, w tym także określenie ich pozycji prawnej, „od gwarancji stabilizacji począwszy, aż po brak takiej stabilizacji i łatwą możliwość odwołania”³¹³. Ponadto ustawodawca konstytucyjny nie przesądził, czy organy te mają być kolegialne, czy też monokratyczne. Rozstrzygnięcie tej kwestii pozostawił ustawodawcy zwykłemu³¹⁴. Obecnie ustawy samorządowe przyjmują mieszany system organów wykonawczych (w literalnym brzmieniu pojęcia organ wykonawczy) – kolegialnych zarządów i monokratycznych wójtów. Jednakże zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie nie ma jednolitego stanowiska w kwestii tego, czy organami wykonawczymi powiatów i województw są jedynie kolegialne zarządy (na co wskazuje dosłowne brzmienie art. 8 u.s.p. i art. 15 u.s.w.), czy też może jednostki te posiadają po

³¹¹ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 109.

³¹² Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne regulacje...*, s. 503. W systematyce konstytucyjnej przepisy o samorządzie terytorialnym znajdują się po rozdziałach dotyczących prezydenta, rządu, a przed przepisami o władzy sądowniczej. Umiejscowienie to stanowi formalną wskazówkę, pozwalającą uznać – pomimo niewyartykułowania tego wprost w art. 10 ust. 2 Konstytucji – samorząd terytorialny również za władzę wykonawczą – Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu...*, s. 21.

³¹³ Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 48.

³¹⁴ Z. Bukowski, *Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejczak, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 97.

dwa organy wykonawcze: kolegialne zarządy i jednoosobowe – w osobach starostów i marszałków województw (pomimo że w ustawach ustrojowych nie uzyskali oni przymiotu organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego). Przyczyną tych rozbieżności jest to, że zarówno starostowie, jak i marszałkowie zostali w ustawach samorządowych wyposażeni w samoistne kompetencje, właściwe organom (np. reprezentowanie powiatu/ województwa na zewnątrz, wydawanie decyzji administracyjnych, zastępstwo zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki itp.).

Przyjęcie tego drugiego stanowiska byłoby analogiczne do rozwiązań ustawy z 1933 roku, z tym że wówczas ustawodawca wprost przyjął, że organem wykonawczym gminy był zarząd działający w dwóch postaciach: kolegialnej i jednoosobowej. Byłoby to również zgodne z ustawą zasadniczą. Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji stanowi bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Z tego wynika, że ustawodawca konstytucyjny jedynie ustanawia dwie kategorie organów jednostek samorządu terytorialnego, nie przesądzając po ile organów danego rodzaju może posiadać każda jednostka. Użyta w tym przepisie liczba mnoga („organów stanowiących i wykonawczych”) nie wskazuje bowiem, czy chodzi o to, że w poszczególnej jednostce samorządu terytorialnego ma działać tylko jeden organ z każdego rodzaju, czy też może być ich więcej. W przepisie tym ustawodawca posłużył się bowiem również liczbą mnogą terminu „jednostki samorządu terytorialnego”, co w połączeniu spowodowało, że przy przyjęciu zarówno pierwszej, jak i drugiej interpretacji konieczne jest posłużenie się taką samą formą gramatyczną. Tak więc przy użyciu wykładni gramatycznej nie należy kategorycznie twierdzić, że każda jednostka samorządowa może mieć tylko po jednym organie każdego typu. Również zdaniem Z. Niewiadomskiego redakcja komentowanego przepisu nie ogranicza ustawodawcy zwykłego co do liczby organów wykonawczych (ale także i stanowiących) konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno bowiem w gminie, w powiecie, jak i województwie dopuszczalne jest zatem ustawowe ustanowienie dwóch i więcej organów wykonawczych, choć – zdaniem autora – trudno byłoby uznać takie rozwiązanie za uzasadnione prakseologicznie i ekonomicznie³¹⁵.

W literaturze pojawiły się jednak w tej kwestii również nieco odmienne głosy. Zdaniem J. Bocia z art. 169 ust. 1 Konstytucji wynika, „że wszystkie organy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego mieszczą się w dwóch tylko kategoriach: organów stanowiących i organów wykonawczych. Jeśli zatem uznać starostę za organ (a nikt w nauce nie odważy się nie przyznać mu tego atrybutu), to zgodnie z konstytucją i wszystkimi ustawami statuującymi bezpośrednio czy pośrednio starostę jako organ administracyjny – starosta jest wykonawczym organem jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób uznaliśmy, iż ustawa o samorządzie powiatowym (...) jest w badanym miejscu sprzeczna z konstytucją. Konstytucja bowiem nie wyróżnia trzeciej kategorii organów, a jej podział ma charakter dychotomiczny”³¹⁶.

Powyższy pogląd jest jednak sam w sobie sprzeczny. Skoro Konstytucja ustanawia dwie kategorie organów jednostek samorządu terytorialnego – stanowiące i wykonawcze – to uznanie starosty za organ nie prowadzi do wyróżnienia trzeciej kategorii organów, tym bardziej, że autor sam określa go jako organ wykonawczy. Tak więc w tym przypadku mamy do czynienia jedynie z drugim organem, zaliczanym do kategorii organów wykonawczych,

³¹⁵ Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 46.

³¹⁶ J. Boć, *Powiat w państwie...*, s. 57.

a jak już wcześniej wspomniałam, jest to dopuszczalne – co wynika z literalnego brzmienia art. 169 ust. 1 Konstytucji – i trudno w tym miejscu mówić o niekonstytucyjności przepisów ustaw samorządowych.

2. Samorządowe ustawy ustrojowe

Wszystkie trzy ustawy ustrojowe, tj. ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa, w swych rozdziałach III zatytułowanych odpowiednio: władze „gminy”, „powiatu”, „województwa” – doprecyzowując regulacje art. 169 ust. 1 Konstytucji – wymieniają organy danych jednostek samorządu terytorialnego. I tak zgodnie z art. 11a u.s.g. organami gminy są: rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta)³¹⁷, w myśl art. 8 u.s.p. organami powiatu są: rada powiatu oraz zarząd powiatu, natomiast zgodnie z art. 15 u.s.w. organami województwa są: sejmik województwa oraz zarząd województwa³¹⁸. Interpretując przepisy ustaw samorządowych jedynie na podstawie kryterium formalnego, przyjmując za T. Rabską³¹⁹, iż organem jest tylko ten podmiot, który został uznany za organ przez prawo pozytywne³²⁰ (tzw. pozytywna teoria organów), należy dojść do wniosku, że obecnie jedynym monokratycznym organem we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego jest wójt. Natomiast w dalszych przepisach ustaw samorządowych ustawodawca niekonsekwentnie wyposażył starostę i marszałka województwa w odrębne, własne kompetencje, nie przyznając im jednak statusu organu. Ten brak konsekwencji stał się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących statusu prawnego starosty i marszałka. Stąd w literaturze przedmiotu reprezentowane są dwa zasadniczo odmienne zapatrywania na tę kwestię. Zgodnie z pierwszą koncepcją coraz częściej przyjmowano, iż pomimo tego, że ustawodawca *expressis verbis* nie zaliczył przewodniczących zarządów, tj. starostów powiatów i marszałków województw do organów danej jednostki, są oni jednak – ze względu na stosunkowo szeroki zakres kompetencji przypisanych im bezpośrednio przez ustawy – monokratycznymi organami odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego³²¹. Pojawiła się więc tendencja do odchodzenia od pozytywnej

³¹⁷ Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.g. organem wykonawczym gminy jest wójt. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy (art. 26 ust. 3 u.s.g.). Natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. W dalszej części pracy w celu uniknięcia licznych powtórzeń będę używać tylko pojęcia wójt, przez co jednak należy rozumieć również burmistrza i prezydenta miasta.

³¹⁸ A. Szewc słusznie zauważa, że z pojęcia organów gminy (a tym samym i powiatu oraz województwa) należy wyłączyć bezpośrednie formy podejmowania rozstrzygnięć przez ogół członków wspólnoty samorządowej. Wynika to bowiem z treści art. 11 ust. 1 u.s.g. (odpowiednio art. 8 ust. 1 u.s.p. i art. 5 ust. 1 u.s.w.) stanowiącego, iż mieszkańcy gminy (powiatu, województwa) podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy (powiatu, samorządu województwa) – A. Szewc, *Władze gminy*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 155.

³¹⁹ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 303.

³²⁰ Por. np. A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 50.

³²¹ Z. Janku, *Władze gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 217.

teorii organów na rzecz uznawania za organ podmiotu, który posiada typowe cechy organu administracji publicznej³²². W świetle drugiej koncepcji, będącej wyrazem pozytywnej teorii organów, odmawiano przyznania przewodniczącym zarządów jednostek samorządu terytorialnego statusu organu, argumentując, iż organem jednostki może być wyłącznie podmiot uznany przez prawo pozytywne za ów organ³²³.

W związku z tym kwestia pozycji prawnej starosty i marszałka województwa jest do chwili obecnej przedmiotem ożywionej dyskusji w literaturze. Również w tej sprawie wielokrotnie wypowiadała się judykatura. Problematyka uznawania (bądź nie) przewodniczących kolegialnych zarządów za monokratyczne organy poruszana była już na początku lat dziewięćdziesiątych. Wówczas dotyczyła ona jedynie przewodniczących zarządów gmin (tj. wójta), ale ówczesne poglądy są nadal aktualne w odniesieniu do starostów i marszałków. W dniu dzisiejszym status wójta nie budzi już wątpliwości, ale przed rokiem 2002 jego pozycja prawna była tożsama z obecną pozycją starosty i marszałka. Dopiero ustawą z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, nowelizującą ustawę o samorządzie gminnym, ustawodawca nakazał wyraz „zarząd” zastąpić wyrazem „wójt”. Tym samym wójt, stojący na czele kolegiального zarządu, stał się w jego miejsce monokratycznym organem wykonawczym. Zachował jednak swoje dotychczasowe kompetencje, przejmując dodatkowo wszelkie kompetencje i zadania zlikwidowanego zarządu. W ten sposób został on przez prawo pozytywne jednoznacznie nazwany organem gminy. Do czasu tej zmiany pozycja prawna wójta nie była taka jednoznaczna. Ustawa o samorządzie terytorialnym (dzisiaj – o samorządzie gminnym) stanowiła bowiem, iż organami gminy była rada gminy i zarząd gminy. Podobnie jak ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa, wspomniana ustawa nie przewidywała innych organów³²⁴. Oczywiście przewodniczącym kolegiального zarządu był wójt, ale nie uzyskał on wówczas przymiotu organu gminy.

Pomimo licznych głosów podnoszonych w doktrynie do końca roku 1998 nie rozstrzygnięto tej spornej kwestii w ustawie o samorządzie terytorialnym. Co więcej, w roku 1998, kiedy to zapadła decyzja o utworzeniu nowych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa – powiatów i o wprowadzeniu, zarówno w nich, jak i w zreorganizowanych terytorialnie województwach samorządu terytorialnego, ustawodawca przy tworzeniu podstaw prawnych jego funkcjonowania – wzorując się na regulacjach ustawy o samorządzie terytorialnym – powielił kontrowersyjne rozwiązania w zakresie pozycji prawnej przewodniczącego zarządu. Nie uwzględnił natomiast postulatów nawołujących do nazwania wprost w ustawach ustrojowych, przewodniczących zarządów organami odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Wówczas w literaturze podnoszono, iż nic nie stało na przeszkodzie uznaniu ich za monokratyczne

³²² Cz. Martysz pisał, że „brak pozytywnego określenia organu nie oznaczał jednocześnie, iż dany podmiot (osoba lub grupa osób) nie pełni funkcji organu administracji (...)” – Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 37–38.

³²³ M. Sieniuc, *Organy wykonawcze samorządu gminnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 147.

³²⁴ Zdaniem B. Ziemiańina w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym organami gminy były wówczas: rada gminy (art. 15 u.s.g.) jako organ stanowiący i kontrolny, zarząd gminy (art. 26 u.s.g.) jako organ wykonawczy oraz wójt (art. 31, 32 i 39 u.s.g.) pełniący trzy funkcje: organu administracji lokalnej, reprezentowania gminy na zewnątrz oraz kierowania pracą zarządu i urzędu gminy – zob. B. Ziemiańin, *Status burmistrza...*, s. 113.

organy wykonawcze działające obok istniejących już kolegialnych zarządów. Takie rozwiązanie nie byłoby przecież obce polskiemu ustawodawstwu. Już bowiem w roku 1933 ustawa scaleniowa przewidywała, iż organ zarządzający i wykonawczy w gminie mógł występować w dwóch postaciach, tj. jako:

- kolegialny zarząd z wójtem, burmistrzem, prezydentem na czele,
- jednoosobowy zarząd, którym był sam wójt, burmistrz, prezydent.

Taka konstrukcja prawna byłaby również zgodna z obowiązującą Konstytucją RP, która – o czym pisałam wcześniej – jedynie wymienia dwie kategorie organów, nie ograniczając ustawodawcy zwykłego do ustanowienia tylko jednego organu wykonawczego. I chociaż ustawodawca w ustrojowych ustawach samorządowych nie zaliczył przewodniczących zarządów wprost do organów poszczególnych samorządów, to jednak nie jest w swych postanowieniach konsekwentny. Używając bowiem – już w samych ustawach ustrojowych – różnej terminologii na określenie tych samych osób (raz mówiąc o staroście czy marszałku województwa, innym razem o przewodniczącym zarządu), wskazuje, iż osoby te pełnią podwójną funkcję, podobną do funkcji ministra w Radzie Ministrów. Z jednej strony są oni członkami kolegialnego zarządu (przewodniczącymi – wówczas mogą działać tylko wspólnie z pozostałymi członkami), z drugiej strony natomiast zostali wyposażeni w kompetencje, które wykonują samodzielnie, jako starosta czy marszałek.

Na tle tych rozważań rodzi się zatem zasadnicze pytanie: kim są przewodniczący zarządów – czyli starostowie powiatów i marszałkowie województw?

Próbując odpowiedzieć na tak postawione pytanie, skorzystać wypada również z dorobku doktryny, jak i orzecznictwa odnoszącego się do pozycji wójta z czasów, gdy także i on był przewodniczącym kolegialnego zarządu. Co prawda poglądy te w obecnym stanie prawnym uległy dezaktualizacji w odniesieniu do pozycji prawnej wójtów, ale nadal znajdują – poprzez analogię – zastosowanie do aktualnej pozycji starostów i marszałków. W literaturze – podejmując próby rozwiązania tej kwestii – nawiązywano do ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nowelizującej treść art. 45 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³²⁵. Ustawa ta bowiem stanowiła, iż rada gminy wybiera organy wykonawcze gminy. Użyta tutaj liczba mnoga w odniesieniu do organów wykonawczych gminy w połączeniu z treścią odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym prowadziła do wniosku, iż organami tymi był zarówno kolegialny zarząd gminy, jak i sam wójt, pomimo użytego w art. 26 u.s.t. sformułowania wskazującego wyłącznie na jeden organ wykonawczy, jakim był zarząd³²⁶. Nawiązywano również do art. 40 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej³²⁷, który przewidywał możliwość upoważniania organów gminy położonej na obszarze działania urzędu rejonowego do wydawania decyzji z zakresu właściwości kierownika tego urzędu. Tym samym ustawa ta również uznawała wójta za organ gminy, który uprawniony był (zgodnie z art. 39 ust. 1 u.s.g.) do wydawania decyzji administracyjnych³²⁸.

³²⁵ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz. U. Nr 33, poz. 232.

³²⁶ Cz. Martysz, *Pozycja prawna monokratycznych organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 119.

³²⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz. U. Nr 21, poz. 123.

³²⁸ Cz. Martysz, *Pozycja prawna monokratycznych...*, s. 119.

Ponadto w doktrynie podnoszono, że ustawodawca również w ustawach ustrojowych przewidział większą liczbę organów wykonawczych, chociaż nie uznał ich za takie wprost. Wskazywać miała na to treść w art. 102 u.s.g., w którym ustawodawca postanowił, iż przepisów rozdziału o nadzorze nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze. Użyta w tym przepisie liczba mnoga (organy gmin) świadczyć miała o tym, iż ustawodawca wskazywał na co najmniej dwa organy gminy, które miały prawo wydawać decyzje administracyjne. Uznawano bowiem, że skoro decyzje – co do zasady wydawane były w gminie przez wójta oraz – na zasadzie wyjątku – przez zarząd gminy, to z treści tego przepisu przy uwzględnieniu regulacji art. 39 ust. 1 u.s.g. można było odczytać, iż mimo nienazwania w ustawie wójta wprost organem gminy, pozostawał on tym organem w zakresie, w którym wydawał decyzje administracyjne³²⁹.

Uważam jednak, iż liczba mnoga „organy gmin” nie wskazywała jednoznacznie na to, ażeby można było uznać wójta za organ gminy. Termin „decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydawane przez organy gmin” mógł bowiem oznaczać zarówno decyzje wydawane przez zarządy gmin i wójtów – stąd liczba mnoga pierwszego członu tego terminu, tj. organy (bo i zarząd i wójt), ale termin ten mógł również oznaczać tylko decyzje wydawane przez zarządy (czyli przez organy w liczbie mnogiej), co przy uwzględnieniu drugiego członu terminu, tj. „gmin”, użytego również w liczbie mnogiej, mogło oznaczać zarządy wielu gmin, na oznaczenie których również należy użyć formuły gramatycznej „organy gmin”. Gdyby treść art. 102 u.s.g. miała wskazywać jednoznacznie na to, że wójt uznany został za drugi organ, ustawodawca musiałby posłużyć się terminem „organy (w liczbie mnogiej) gminy (w liczbie pojedynczej)”. Wówczas przedstawiony pogląd byłby niezawodny. Z drugiej jednak strony nie można postawić zarzutu, jakoby ustawodawca, chcąc wskazać, iż w gminie występuje tylko jeden organ wykonawczy, powinien posłużyć się formułą „organ”, a nie „organy”. Skoro bowiem zdecydował się na użycie liczby mnogiej drugiego członu formuły tj. „gmin”, posłużenie się w pierwszej części terminem „organ” w liczbie pojedynczej wskazywałoby, jakoby istniał jakiś jeden wspólny organ wielu gmin, co nie byłoby zgodne z obowiązującym stanem prawnym. Zatem użyta formuła „organy gmin” nie pozwala na sformułowanie jednoznacznego i pewnego wniosku. Dodatkowym argumentem przemawiającym przeciwko tezie, jakoby ustawodawca w treści art. 102 u.s.g. miał na myśli dwa organy, jest również i to, że co prądza do wydawania decyzji administracyjnych w gminie uprawnione były tylko dwa podmioty: wójt i wyjątkowo zarząd, to jednak należy pamiętać o tym, że samo upoważnienie wójta do wydawania decyzji administracyjnych nie czyniło go od razu organem jednostki samorządu terytorialnego. Tego rodzaju kompetencja uprawnia nas jedynie do uznania przewodniczącego zarządu za organ administracji publicznej (samorządowej). Do przyjęcia, iż wójt był przed rokiem 2002 organem gminy, konieczne byłoby również wykazanie, że oprócz cech organu administracji publicznej (samorządowej) posiadał on również cechy organu osoby prawnej, jaką jest gmina. Z drugiej jednak strony ustawodawca postanowił, iż przepisów o nadzorze nie stosuje się do decyzji administracyjnych wydawanych jedynie przez organy gmin, a nie organy administracji samorządowej. W ten sposób można dojść do wniosku, że stosowanie przepisów o nadzorze było wyłączone jedynie w odniesieniu do

³²⁹ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 110.

decyzji wydawanych – i to wyjątkowo – przez zarządy gmin, natomiast w odniesieniu do wszystkich pozostałych decyzji, np. wydawanych przez wójtów stosowanie tych przepisów byłoby w pełni dopuszczalne. A przecież dla wszystkich decyzji administracyjnych został przewidziany w kodeksie postępowania administracyjnego odrębny tryb odwoławczy, w związku z czym nie podlegają one nadzorowi. Jak widać, ustawodawca jest niekonsekwentny, bo albo pod pojęciem „organy gmin” rozumiał także wójta (czemu jednak nie dał temu wyraz w rozdziale poświęconym władzom gminy), albo – jeżeli nie, to należało w treści art. 102 u.s.g. wyraźnie postanowić, iż przepisów o nadzorze nie stosuje się do decyzji administracyjnych wydawanych przez organy gminy oraz organy administracji samorządowej. Zgodnie bowiem z art. 85 u.s.g. nadzór sprawowany jest nad działalnością gminną, a nie tylko nad działalnością organów gminy. Trudno jednak działalności organów administracji samorządowej nie uznawać za działalność gminy.

Ponadto chciałabym zwrócić jeszcze uwagę na to, że ustawodawca, posługując się w art. 102 u.s.g. terminem „organy gmin”, nie miał chyba jednak na myśli dwóch organów gminy (tj. zarządu i wójta), gdyż aktualnie, pomimo likwidacji kolegiального zarządu, teś art. 102 u.s.g. nie uległa zmianie. O jakim w takim razie innym organie miałby mówić obecnie ustawodawca, posługując się nadal formułą „organy (w liczbie mnogiej) gmin”? W tym wypadku może przecież chodzić jedynie o wójtów wielu gmin, co powoduje konieczność posłużenia się terminem „organy” (w liczbie mnogiej), jeżeli w dalszej części użyto również liczby mnogiej „gmin”. Nie byłoby bowiem zgodne z aktualnym stanem prawnym posłużenie się zwrotem „organ gmin (w liczbie mnogiej)”. Taka formuła prowadziłaby do wniosku, że wiele gmin ma jeden wspólny organ. Sądzę, iż obecnie najlepszym rozwiązaniem – wskazującym w sposób niebudzący wątpliwości co do jednego tylko organu – byłoby posłużenie się w art. 102 u.s.g. terminem „organ gminy”.

Pomimo że powyższe uwagi aktualnie nie mają już znaczenia, gdyż w gminie decyzje wydaje jedynie wójt, to jednak analogiczny przepis znajduje się w ustawie o samorządzie powiatowym. W myśl bowiem art. 89 u.s.p. przepisów o nadzorze nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy powiatów, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze. Podobnego sformułowania nie zawiera natomiast ustawa o samorządzie województwa. Analogiczny przepis został w niej zrehabilitowany bowiem w nieco odmienny sposób. Mianowicie w myśl art. 88 u.s.w. przepisów o nadzorze nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy samorządu województwa.

Za uznaniem przewodniczącego zarządu odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego za jednoosobowy organ danej jednostki opowiedzieli się J. Boć i M. Miemiec. Autorzy ci twierdzili, że „niedopilnowany w ustawie o samorządzie gminnym [obecnie analogicznie o samorządzie powiatowym i województwa] problem nazewnictwa jest w rzeczywistości problemem merytorycznym. Oto skupiając w jednym kontekście radę gminy, zarząd gminy i burmistrza nie możemy znaleźć formuły tytułowej skupiającej wszystkie te trzy organy”³³⁰. Autorzy krytycznie odnieśli się do nieuznawania wprost wójta za organ gminy. W roku 2001 J. Boć podobne stanowisko zajął w kwestii niezaliczenia starosty i marszałka województwa do organów odpowiednich jednostek,

³³⁰ J. Boć, M. Miemiec, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 198.

stwierdzając, iż „polskie prawodawstwo, od konstytucji poczynając, posługuje się chętniej pojęciami powiat, jednostka samorządu terytorialnego itp., niż pojęciem organu powiatu lub konkretnie nazwanym organem samorządu. W ten sposób (...) omija własne błędy wynikające z niezrozumiałych powszechnie przesłanek wyróżniania tylko dwóch kategorii organów samorządowych: rady i zarządu. Wątpliwości, a nawet słowa mocnej krytyki były często w tym zakresie eksponowane, co zresztą nie miało najmniejszego znaczenia nie tyle dla ulepszenia prawodawstwa, ile dla eliminacji nietrafnych regulacji. Jest niewątpliwie interesujące, dlaczego uchybienie to powtarza ustawa o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym (...), skoro zostały uchwalone już po przyjęciu konstytucji”³³¹.

J. Boć już w roku 1993 – odnosząc się wówczas do pozycji prawnej wójta – dokonał trafnego podsumowania tej kwestii, które obecnie możemy analogicznie odnieść do starostów i marszałków. Jego zdaniem „jeżeli więc wójt jest organem administracyjnym, co raczej nie ulega wątpliwości, i jeśli wójt jest w ogóle organem, to dlaczego będąc władzą gminy, tak jak rada i zarząd, nie jest organem gminy; (...) sam ustawodawca nie daje sobie rady z konsekwencjami jego własnej decyzji, w myśl której wójt nie uzyskał w ustawie o samorządzie terytorialnym statusu organu gminy”³³².

Aktualnie powyższa myśl skłania do postawienia kolejnego pytania: dlaczego starosta powiatu i marszałka województwa nie nazwano w odpowiednich ustawach samorządowych organami powiatu i województwa, tak jak to uczyniono w odniesieniu do rady powiatu (sejmiku województwa) oraz zarządu powiatu (województwa)? Zdaniem Z. Janku najprostsza odpowiedzią byłoby uznanie, że ustawodawca zastosował tu podobną technikę do tej, którą posłużył się w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku. Przepis ten stanowi, iż władzę wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Prezydent RP i Rada Ministrów. Tymczasem władzę tę sprawuje znacznie więcej podmiotów administracji publicznej, natomiast w Konstytucji wskazano jedynie na podmioty w tym zakresie najważniejsze. „Zastosowanie jednakże takiej samej techniki w ustawie samorządowej, jako ustawie zwykłej, a więc bez porównania mniej ogólnej od regulacji konstytucyjnej, trudno uznać za uzasadnione”³³³. Zasadniczą wadą takiego rozwiązania byłby nadzwyczaj głęboki brak pewności co do statusu prawnego różnych podmiotów funkcjonujących w powiecie i województwie, a już na pewno tych, które wymienione zostały w odpowiednich rozdziałach ustaw samorządowych, zatytułowanych „władze powiatu (województwa)”.

E. Ochendowski także stoi na stanowisku, że wójt do roku 2002 – a obecnie starosta i marszałek województwa – obok pełnienia funkcji przewodniczącego zarządu ma również własne kompetencje. Jest więc organem monokratycznym o własnych kompetencjach³³⁴. Podobnie przyjmuje Z. Bukowski, określając starostę „jako organ monokratyczny posiadający samodzielne uprawnienia”³³⁵. Również E.J. Nowacka uznaje, iż przyznane przez

³³¹ J. Boć, *Powiat w państwie...*, s. 57.

³³² J. Boć, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1993, s. 126.

³³³ Z. Janku, *Władze gminy...*, s. 112.

³³⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 330; tak też Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 91; zob. także tegoż: *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 89; tegoż: *Samorząd w Polsce. Istota, formy zadania*, Poznań 1998, s. 122 oraz tegoż: *Refleksje nad reformą...*, s. 36.

³³⁵ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 237; tak też H. Zięba-Załucka, *Samorząd gminny*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999, s. 50.

ustawy samorządowe samoistne kompetencje stanowią gwarancję tego, że przewodniczący zarządów są organami powiatu i województwa. Kierują oni bowiem bieżącą administracją i reprezentują daną jednostkę na zewnątrz³³⁶. A. Adamiak natomiast zaliczyła starostę i marszałka województwa do organów samorządu terytorialnego w drodze wykładni³³⁷. Pojawiły się również postulaty przyznania przewodniczącemu zarządu pozycji *de facto* organu jednostki samorządu terytorialnego, wyposażonego we własne kompetencje, i chociaż formalnie organem nie jest, faktycznie sprawuje taką funkcję³³⁸.

J. Rychlik uznaje starostę „za szczególnego rodzaju organ wykonawczy powiatu”³³⁹. W innym miejscu stwierdza, iż „marszałek województwa, podobnie jak starosta, jest podmiotem administracji dwojakiego rodzaju. Po pierwsze pełni funkcję przewodniczącego zarządu województwa, po drugie jest jednoosobowym organem wykonawczym”³⁴⁰. Podobne stanowisko prezentuje M. Sieniuc, twierdząc, że „przyjąć należy, iż organami samorządu powiatowego (wojewódzkiego) są: zarząd powiatu (województwa) oraz starosta (marszałek województwa)”³⁴¹.

Zdaniem A. Agopszowicza sytuacja przewodniczących zarządów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w przypadku, gdy działają jednoosobowo, w szczególności podejmując decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach (w drodze wyjątku od zasady, wedle której organy jednostek samorządowych są organami kolegialnymi), jest na tyle szczególna, że pozwala na uznanie ich – w sensie doktrynalnym – za organ jednostki samorządu terytorialnego, mimo że odpowiednie ustawy tego określenia nie używają³⁴².

Z kolei J. Pater opowiedział się za uznaniem wójta (burmistrza, prezydenta) za organ administracji samorządowej³⁴³, nie wnikając jednak w to, dlaczego nie za organ jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast R. Klyszcz stoi już na stanowisku, że uprawnienia starosty w zakresie organizowania pracy zarządu i starostwa, kierowanie bieżącymi sprawami powiatu i reprezentowanie powiatu na zewnątrz, a także szczególne uprawnienia do osobistego podejmowania (w wypadkach określonych w art. 34 ust. 2 u.s.p.) czynności należących do właściwości zarządu powiatu nie uzasadniają określenia starosty jako organu powiatu³⁴⁴.

³³⁶ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej...*, s. 63; zob. także Z. Zell, *Władztwo burmistrza*, „Wspólnota” 1994, nr 29, s. 1 i 3.

³³⁷ B. Adamiak, *Organy wyższego stopnia i organy naczelne*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 108.

³³⁸ Tak L. Klat-Wertelecka, *Reforma samorządu terytorialnego...*, s. 128; a także Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju...*, s. 51.

³³⁹ J. Rychlik, *Organy wykonawcze*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 128.

³⁴⁰ J. Rychlik, *Organy wykonawcze...*, s. 130.

³⁴¹ M. Sieniuc, *Organy wykonawcze samorządu powiatowego i wojewódzkiego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 209.

³⁴² A. Agopszowicz, *Struktura samorządu terytorialnego*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 34.

³⁴³ J. Pater, *Postępowanie administracyjne w nowym układzie władz terenowych*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10, s. 56.

³⁴⁴ R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 59–60. Ten sam autor jednak już na s. 63 pisze, że starosta nie jest organem powiatu, co jednoznacznie wynika z art. 8 ust. 2 u.s.p. Jednakże z mocy art. 38 ust. 1 u.s.p. starosta powołany został do wydawania

Sporna problematyka uznawania wójta – przed 2002 rokiem – za organ znalazła wyraz nie tylko w literaturze, ale także i w judykaturze. W latach dziewięćdziesiątych zagadnienie to było wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa, które jednak nie było jednolite. Tezy tych orzeczeń, pomimo że odnoszą się do pozycji prawnej wójta, można obecnie analogicznie odnieść do pozycji starosty powiatu i marszałka województwa. Posiadają oni bowiem – poza funkcją przewodniczącego zarządu – własne zadania i kompetencje zbliżone zakresem do tych, przyznanych przed rokiem 2002, wójtom³⁴⁵.

W zdecydowanej większości orzeczeń w sposób bezpośredni, bądź pośredni, uznano ówczesnych wójtów za monokratyczny organ gminy, odrębny od zarządu. Np. NSA w wyroku z dnia 26 listopada 1991 roku stwierdził, iż „zarząd gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent) są odrębnymi organami gminy, o właściwych dla nich kompetencjach. W związku z tym jeden organ gminy nie może wkraczać w kompetencje należące do innego organu gminy, jak również działania jednego organu gminy nie można uznawać za działania innego organu gminy”³⁴⁶. Wprawdzie orzeczenie to odnosiło się do podkreślenia rozłączności uprawnień zarządu i wójta do wydawania decyzji, ale w sposób jednoznaczny wójt został określony jako organ gminy. W uchwale z dnia 9 grudnia 1992 roku SN uznał wójta wprost za jednoosobowy organ gminy. SN w tej uchwale nawiązał do rozdziału III ustawy o samorządzie terytorialnym zatytułowanego „władze gminy”, a także do tradycyjnego podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze, który to podział był wówczas ustanowiony w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej znowelizowanej ustawą z dnia 8 marca 1990 roku. Zdaniem SN „organem stanowiącym jest rada gminy, a to ze względu na tryb jej wyboru, a pozostałe organy wymienione w przepisach rozdziału 3 ustawy o samorządzie terytorialnym będą miały charakter organów wykonawczych. Takim organem wykonawczym wybieranym przez radę gminy będzie zarząd – jako kolegialny organ wykonawczy, i wójt lub burmistrz (prezydent miasta) – jako organ jednoosobowy”³⁴⁷. Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 1995 roku, w którym stwierdził, że „obowiązujące przepisy nie przewidują funkcji prawotwórczej organów jednoosobowych gminy”³⁴⁸. Również w uzasadnieniu do uchwały z dnia 15 kwietnia 1996 roku NSA uznał wójta za organ wykonawczy gminy. Stwierdził bowiem, iż „upoważnienie takie [mowa tu była o przekazywaniu uprawnień orzeczniczych wójta na rzecz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych] jest przekazywaniem (...) kompetencji właściwego organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) kierownikowi jednostki organizacyjnej”³⁴⁹. Podobnie – nawiązując do treści art. 39 u.s.t. – NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 kwietnia 1996 roku uznał, w sposób pośredni, wójta za organ wykonawczy gminy, przyjmując, iż wyłączną

decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Brzmienie tego przepisu, zdaniem autora, przesądza o uznaniu starosty jako organu samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 1§1 k.p.a.

³⁴⁵ Cz. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 80.

³⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 1010/91, ONSA 1992, nr 1, poz. 10.

³⁴⁷ Uchwała SN z dnia 9 grudnia 1992 roku, sygn. akt III AZP 29/92, OSNC 1993, nr 7–8, poz. 121.

³⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 1995 roku, sygn. akt SA/Kr 2564/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 28.

³⁴⁹ Uzasadnienie do uchwały NSA z dnia 15 kwietnia 1996 roku, sygn. akt OPK 3/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 6.

kompetencję w zakresie wydawania decyzji administracyjnych mają organy wykonawcze³⁵⁰. Taka teza w połączeniu z treścią art. 39 u.s.t. statuowała wójta jako organ wykonawczy gminy. Z kolei w uchwale z dnia 20 maja 1996 roku NSA stwierdził, iż pojęcie organ gminy obejmuje, poza radą gminy i zarządem, także wójta³⁵¹. W podobnym tonie NSA – w uchwale z dnia 18 września 1995 roku – stwierdził, że „wójt (...) jest organem gminy co najmniej w sferze działalności samorządu terytorialnego, która obejmuje załatwianie spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi. Jako organ uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych, ma on swoje własne, autonomiczne i odrębne od innych organów gminy, w tym od zarządu gminy, uprawnienia i obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego (...)”³⁵². Natomiast w wyroku z dnia 8 grudnia 1992 roku NSA przyjął, iż „wójt gminy – wydając decyzje administracyjne – nie wykonuje >>kompetencji przewodniczącego zarządu<<, lecz własne kompetencje przyznane wprost przepisami właściwych ustaw. (...) Wójt zatem jawi się jako odrębny od zarządu organ administracji publicznej”³⁵³.

Jednakże jak już wspomniałam, orzecznictwo w przedmiocie pozycji prawnej wójta nie było jednolite. Interesujące jest to, że w tym samym czasie, kiedy to zapadały orzeczenia w jednoznaczny sposób uznające wójta za organ gminy, pojawiały się również orzeczenia przeciwnie. Zdaniem Cz. Martysza³⁵⁴ najbardziej radykalny pogląd przeciwko uznaniu wójta za organ gminy wyraził NSA w wyroku z dnia 13 sierpnia 1991 roku³⁵⁵, stwierdzając, iż organem gminy jest jedynie rada gminy i zarząd, zaś wójt określony został jako reprezentant gminy. Podobny pogląd zaprezentował NSA w uchwale z dnia 30 września 1996 roku, twierdząc, że „mimo wyposażenia wójta lub burmistrza w rozległe uprawnienia (...) trudno jest mu przypisać charakter organu wyodrębnionego z zarządu gminy, a tym bardziej realizującego autonomiczne zadania”³⁵⁶.

Takie rozbieżności na temat pozycji prawnej przewodniczących zarządów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego pojawiające się w tym samym czasie w orzecznictwie należy ocenić krytycznie. Problem ten mógłby być rozwiązany poprzez wyraźne uregulowanie tego zagadnienia w samorządowych ustawach ustrojowych – co zresztą podnoszono w doktrynie już w początkach lat dziewięćdziesiątych³⁵⁷. Ówczesne postulaty odnosiły się, ze zrozumiałych przyczyn, jedynie do pozycji wójta. Tymczasem ustawodawca nie tylko ich nie uwzględnił, lecz postąpił wręcz przeciwnie. Powołując z początkiem roku 1999 samorząd terytorialny w powiatach i województwach, przy określaniu pozycji prawnej starosty i marszałka województwa wzorował się³⁵⁸ bowiem

³⁵⁰ Uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 1996 roku, sygn. akt II SA 315/95, „Wokanda” 1996, nr 10, s. 41.

³⁵¹ Uchwała NSA z dnia 20 maja 1996 roku, sygn. akt OPK 12/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 10.

³⁵² Uchwała NSA z dnia 18 września 1995 roku, sygn. akt VI SA 10/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 152; podobnie NSA w wyroku z dnia 16 maja 1997 roku, sygn. akt II SA/Kr 476/96, „Wokanda” 1998, nr 1, s. 35.

³⁵³ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1314/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 48.

³⁵⁴ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, Kraków 2005, s. 77.

³⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 673/91, OSP 1992, z. 11, poz. 234.

³⁵⁶ Uchwała NSA z dnia 30 września 1996 roku, sygn. akt OPK 18/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 14.

³⁵⁷ Zob. M. Stahl, *Zarząd gminy i przewodniczący zarządu...*, s. 40.

³⁵⁸ To odwzorowanie nie było jednak wierną kopią, jednakże pojawiające się w ustawach samorządowych drobne rozbieżności w zakresie zadań przewodniczących zarządów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie wpływały znacząco na ich pozycję prawną – Cz. Martysz, *Organizacja samorządu*

na kontrowersyjnych rozwiązaniach przyjętych w ustawie o samorządzie terytorialnym (gminnym)³⁵⁹.

Dopiero w roku 2002 ustawą z dnia 20 czerwca o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, w sposób znaczący zmieniono ustawę o samorządzie gminnym. W ten sposób ustawodawca po raz pierwszy uznał wójta za organ. Co prawda łączyło się to z likwidacją zarządu, ale przynajmniej nie budzi już wątpliwości pozycja prawna wójta. Nie wiadomo jednak dlaczego, przy tak istotnej zmianie, ustawodawca nie odniósł się również do kontrowersyjnych uregulowań ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa, chociażby poprzez przyznanie starostom i marszałkom województw przymiotu drugiego organu wykonawczego – wzorem rozwiązań przyjętych w ustawie scaleniowej z 1933 roku. Zatem postulat o wyraźne uregulowanie tego zagadnienia w samorządowych ustawach ustrojowych pozostaje aktualny w odniesieniu do powiatu i województwa³⁶⁰.

Pomimo rozbieżności zdecydowana większość głosów³⁶¹, zarówno doktryny, jak i judykatury jest za uznaniem starosty i marszałka województwa za organy odpowiednich jednostek samorządowych. Jedynie niektórzy przedstawiciele doktryny – nie uznając wprawdzie przewodniczących zarządów za organy odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego – zgadzają się jednak co do tego, iż można ich uznać za organy administracji publicznej przynajmniej w takim zakresie, w jakim wydają decyzje administracyjne³⁶². Dlatego też jednoznaczne uregulowanie tej kwestii przez prawo pozytywne pozwoliłoby na kategoryczne przecięcie sporów i kontrowersji, rodzących się wokół pozycji prawnej przewodniczących zarządów.

Przedstawiciele koncepcji uznawania starostów i marszałków za monokratyczne organy odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego opierają się głównie na argumentie, że starosta i marszałek są z mocy prawa przewodniczącymi zarządów, lecz pełnią nie tylko tę funkcję, ale również – z mocy przepisów ustaw – zostali wyposażeni we własne kompetencje, które wykonują samodzielnie. Zdaniem tych przedstawicieli wskazuje na to również sam ustawodawca. Nie jest bowiem kwestią przypadku, iż ustawy samorządowe posługują się różną terminologią na określenie tych samych osób. Raz bowiem mowa jest o staroście powiatu i marszałku województwa, innym zaś razem jedynie o przewodniczącym odpowiedniego zarządu. Jest to celowy zabieg ustawodawcy, gdyż zupełnie inne zadania i kompetencje ciążyą na przewodniczących organów wykonawczych, a inne na staroście i marszałku, pomimo że są to te same osoby, ale pełniące podwójną rolę.

Kompetencje zarządu i ich przewodniczących ustawy samorządowe unormowały odrębnie, nie łącząc ich z pozostałymi funkcjami starosty i marszałka. I tak przewodniczący zarządów przede wszystkim organizują jego pracę³⁶³. W związku z tym do obowiązków

terytorialnego w Polsce i jego wewnętrzne zróżnicowanie, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 1999, s. 49–62.

³⁵⁹ B. Dolnicki, *Koncepcja województwa...*, s. 165.

³⁶⁰ Ibidem. Zob. także tegoż: *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 57–63.

³⁶¹ Tak np. A. Pakuła, *Układ kompetencyjny w strukturze organizacyjnej gminy*, [w:] *Poradnik Samorządowy*, red. T. Kuta, Wrocław 1994, nr 3, s. 58; a także J. Pater, *Postępowanie administracyjne...*, s. 56.

³⁶² Tak np. R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 59–60 i 63.

³⁶³ A. Pakuła, *Samorząd powiatowy – wybrane problemy ustroju i funkcjonowania*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 130.

starosty i marszałka należy podejmowanie wszelkich czynności mających na celu sprawne wykonywanie jego zadań i kompetencji, jako organu wykonawczego odpowiedniej jednostki. Pomimo że ustawy samorządowe wymieniają wśród członków zarządu starostę i marszałka województwa, wicestarostę i wicemarszałka oraz pozostałych członków, pozycja wszystkich tych osób w zarządzie pozostaje równorzędna w zakresie, w jakim podejmują one kolegialne rozstrzygnięcia³⁶⁴. Ponadto starosta i marszałek mają zasadniczy wpływ na personalną obsadę pozostałych członków zarządu³⁶⁵. Formuła ta została wprowadzona w roku 1995 co prawda do art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym³⁶⁶, ale ponieważ ustawowa pozycja przewodniczących zarządu powiatu i województwa wzorowana była na pozycji prawnej ówczesnego przewodniczącego zarządu gminy (wójta), formuła ta w późniejszym czasie została również przyjęta w ustawie o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Zakłada ona przyznanie przewodniczącym zarządów prawa do tworzenia tzw. zarządu autorskiego, polegającego na wyborze zastępców przewodniczącego i pozostałych jego członków – co prawda przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, ale jedynie na wniosek przewodniczącego zarządu.

Natomiast oddzielnie uregulowane zostały zadania i kompetencje, które starosta i marszałek wykonują samodzielnie. Do kompetencji tych, niezwiązanych z przewodniczeniem zarządowi, można zaliczyć w szczególności:

- kierowanie bieżącymi sprawami danej jednostki samorządu terytorialnego,
- reprezentowanie danej jednostki samorządu terytorialnego na zewnątrz,
- kierowanie aparatem pomocniczym zarządu, tj. starostwem powiatowym, a w województwie – urzędem marszałkowskim,
- zwierzchnictwo służbowe w stosunku do pracowników starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych,
- wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji należących do właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego,
- podejmowanie czynności należących do kompetencji zarządów w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, z tym że bez możliwości wydawania przepisów porządkowych,
- obowiązek przedkładania organom nadzoru uchwał organów stanowiących w ciągu 7 dni od ich podjęcia³⁶⁷.

Ponadto starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Sprawując tę funkcję, starosta (w uzgodnieniu z wojewodą) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli, a nawet

³⁶⁴ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, Kraków 2005, s. 265.

³⁶⁵ L. Rajca, *Pozycja ustrojowa...*, s. 4.

³⁶⁶ W brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 124, poz. 601.

³⁶⁷ Por. Z. Janku, *Organy gminy – próba oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie regulacji prawnej ich statusu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 12; zob. także B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, B. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2004, s. 332; B. Dolnicki, *Koncepcja województwa...*, s. 165; J. Ślugoński, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 198.

w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek³⁶⁸. Zadania w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadania określone w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli starosta realizuje przy pomocy utworzonej w tym celu komisji bezpieczeństwa i porządku, której – z mocy prawa – przewodniczy. Poza tym starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej działa w sposób określony w ustawie z dnia 8 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej³⁶⁹. Z kolei z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami³⁷⁰ wynika, iż starosta powiatu gospodaruje zasobem nieruchomości Skarbu Państwa³⁷¹.

Ponadto do 30 maja 2001 roku, zgodnie z art. 15 ust. 3 u.s.p., starosta miał również, w szczególnie określonych okolicznościach, prawo zwoływania sesji rady powiatu.

Nie ulega wątpliwości, że wyżej wymienione kompetencje zostały przyznane starostom i marszałkom województw do samodzielnego wykonania. Jednakże w literaturze niemalże automatycznie przyjmuje się, że skoro zostali oni wyposażeni w odrębne od zarządów kompetencje, to są oni organami jednostek samorządu terytorialnego. Większość autorów wskazuje zwłaszcza, że decydującym argumentem przemawiającym za uznaniem ich za organy jednostek samorządowych jest przyznanie im prawa do wydawania decyzji administracyjnych – co czyni z nich organ administracji publicznej. Jak widać, autorzy ci sami są niekonsekwentni w posługiwaniu się terminami „organ jednostki samorządu terytorialnego” i „organ administracji publicznej”. Jak już wcześniej pisałam, organ jednostki samorządu terytorialnego jest w sferze publicznej organem administracji publicznej (samorządowej), ale dodatkowo jest jeszcze organem osoby prawnej. Dlatego też nie jest dopuszczalne takie swobodne zamienne używanie tych dwóch terminów. Same bowiem uprawnienia orzecznicze w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej nie czynią jeszcze ze starostów i marszałków organów osoby prawnej. Takie uprawnienia mogą natomiast pozwolić nam na uznanie ich za organ administracji publicznej (samorządowej). Natomiast do uznania starosty i marszałka za organy odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest wykazanie, że przyznane im indywidualne kompetencje czynią z nich również organy osób prawnych – jakimi są jednostki samorządu terytorialnego – uprawnione do działania w ich imieniu.

3. Kodeks postępowania administracyjnego

W art. 5 § 2 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego³⁷² została zawarta – na potrzeby tegoż kodeksu – definicja legalna organu administracji publicznej, zgodnie z którą

³⁶⁸ M. Poglódek, *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty i marszałka województwa*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 50.

³⁶⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

³⁷⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

³⁷¹ B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna...*, s. 333.

³⁷² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.; zwana dalej k.p.a.

organami tymi są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działający w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Ustawodawca w artykule tym – określając w sposób zbiorczy organy jednostek samorządu terytorialnego nazwał je organami administracji publicznej. Natomiast w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. wyjaśnił samo pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl tego przepisu przez organy te należy rozumieć organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Wszystkie te organy – w kontekście art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. – mając umocowanie w materialnym prawie administracyjnym, mogą wydawać decyzje administracyjne³⁷³.

Ponieważ kodeks postępowania administracyjnego reguluje postępowanie w sferze prawa administracyjnego, z pewnością intencją ustawodawcy było wskazanie w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. organów administracji samorządowej, które łącznie z organami administracji rządowej (państwowej) tworzą krąg organów administracji publicznej. Jednakże definiując pojęcie organu administracji publicznej, w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. szczegółowo wyliczył organy administracji rządowej (państwowej), zaś dla określenia organów administracji samorządowej posłużył się formułą zbiorczą – organy jednostek samorządu terytorialnego, określając dopiero w odrębnym punkcie (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.), jakie podmioty należy zaliczyć do tych organów. Niestety ustawodawca użył terminu wprowadzającego zamieszanie terminologiczne, gdyż czym innym są „organy administracji samorządowej”, a czym innym „organy jednostek samorządu terytorialnego”. Organy jednostek samorządowych są bowiem organami administracji publicznej uprawnionymi do wydawania indywidualnych decyzji z zakresu prawa administracyjnego oraz dodatkowo – organami odpowiednich osób prawnych. Tymczasem dla prowadzenia działalności orzeczniczej w sferze wykonywania zadań publicznych (której tryb postępowania określony został w k.p.a.) nie jest istotne, czy dany organ jest organem odpowiedniej jednostki w znaczeniu organu osoby prawnej. W związku z tym ustawodawca, chcąc zbiorczo określić podmioty wydające w sferze samorządu decyzje administracyjne, nie powinien posługiwać się terminem „organy jednostek samorządu terytorialnego”, lecz tylko pojęciem „organy administracji samorządowej”. Używając natomiast pojęcia „organy jednostek samorządu terytorialnego” doprowadził do tego, iż wszystkie wymienione w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. podmioty należy uznać za organy odpowiednich osób prawnych – co nie jest prawdą. Biorąc jednak pod uwagę, iż art. 5 k.p.a. stanowi tzw. słowniczek definiujący pewne pojęcia tylko na potrzeby danej ustawy, ustawodawca mógł odmiennie potraktować pewne podmioty. Dlatego też zrozumiałym jest, że mógł on uznać – na potrzeby kodeksu postępowania administracyjnego – za organy administracji nawet te podmioty, które przez prawo pozytywne nie zostały wprost nazwane organami (a nawet i te podmioty, których za organy uznać nie można, gdyż działają one tylko w imieniu organu, na podstawie odpowiedniego upoważnienia), ale które zostały wyposażone w prawo prowadzenia działalności orzeczniczej w sferze prawa administracyjnego. Jednakże niezrozumiałym

³⁷³ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 40.

jest to, dlaczego w ustawie, która zawiera przepisy administracyjnego prawa procesowego, ustawodawca dokonuje odmiennego ujęcia organów jednostek samorządu terytorialnego – a więc organów osób prawnych uprawnionych również do działania w sferze prawa cywilnego – określonych w ustawach zawierających przepisy ustrojowe.

Nie jest to jednak jedyny mankament tej regulacji. Rodzi się bowiem pytanie, czy w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. zostały wymienione wszystkie organy uprawnione do wydawania decyzji w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Pominięte zostały w niej bowiem organy jednostek pomocniczych gmin uprawnionych do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego w zakresie określonym uchwałą rady gminy (art. 39 ust. 4 u.s.g.). Zdaniem Cz. Martysza krytycznie należy odnieść się także do zaliczenia do organów samorządu terytorialnego kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, bowiem w gminach – z wyjątkiem gmin (miast) stanowiących powiat miejski – podmioty takie dotychczas nie występują³⁷⁴.

Ponadto pomimo znaczącej nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w roku 2002, do chwili obecnej ustawodawca w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. wymienia organy gminy i dodatkowo, osobno wójta (burmistrza, prezydenta), a przecież jest on teraz także – w miejsce zlikwidowanego zarządu – organem gminy.

Nie ulega wątpliwości, iż wszystkie organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są organami administracji publicznej, gdyż mając umocowanie w materialnym prawie administracyjnym, mogą wydawać decyzje administracyjne (co zresztą znajduje potwierdzenie w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych). Wątpliwości może natomiast budzić zaliczenie do organów administracji publicznej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (tj. rad gmin, powiatów i sejmików województw). Z istoty swej organy te nie prowadzą postępowania administracyjnego i nie pełnią funkcji orzeczniczych w trybie kodeksu postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej³⁷⁵. Pamiętać jednak należy – jak zauważył Cz. Martysz – iż „na zasadzie wyjątku ustawy szczególne przyznają niekiedy tym organom prawo rozstrzygania w sprawach indywidualnych jako organom współdziałającym, uprawnionym do wydawania postanowień w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Czyni to więc z nich organy administracji publicznej, choć są to organy o swoistym charakterze”³⁷⁶. Ponadto organy administracji publicznej działają w sferze publicznoprawnej, a przecież organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do stanowienia przepisów prawa miejscowego.

Kolejne wątpliwości budzi uznanie za organ jednostki samorządu terytorialnego samorządowego kolegium odwoławczego. Niewątpliwie jest ono uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych, ale z pewnością nie jest ono organem jednostki samorządowej w znaczeniu organu osoby prawnej³⁷⁷. Sam ustawodawca nie jest w swych poczynaniach

³⁷⁴ Cz. Martysz, *Pojęcie organu...*, s. 112.

³⁷⁵ NSA w wyroku z dnia 27 marca 1991 roku (sygn. akt I SA 138/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 55) stwierdził, iż ingerencja organu stanowiącego w postępowaniu administracyjnym, przez uzurpowanie sobie roli organu prowadzącego postępowanie administracyjne, dotknięte byłoby wadą nieważności.

³⁷⁶ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 40; zob. też S. Hojda, *Powiat w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 140.

³⁷⁷ Zob. szerzej na ten temat B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, „Causus” 2004, nr 33, s. 11 i n.; J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 30 i n.; Cz. Martysz, *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie*

konsekwentny, gdyż w art. 17 pkt 1 k.p.a. przyjął, iż „organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”. Z powyższego wynika, że pomimo powstałej na potrzeby kodeksu postępowania administracyjnego definicji organu jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca nie we wszystkich przepisach tej ustawy rozumiał pod tym pojęciem samorządowe kolegium odwoławcze³⁷⁸. Dokonując bowiem wykładni gramatycznej tego przepisu, należy uznać, iż samorządowe kolegium odwoławcze jest co do zasady organem wyższego stopnia nad organami jednostek samorządu terytorialnego, samo jednak organem tych jednostek nie jest³⁷⁹.

Konkludując: ustawodawca, definiując w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego, chciał z pewnością wskazać organy uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie realizacji zadań samorządu terytorialnego. Pamiętać bowiem należy, iż przepis ten nie ma znaczenia ustrojowego, lecz jedynie procesowe. Dlatego też należy uznać, iż prawodawca zamiast pojęcia „organy administracji samorządowej” błędnie użył pojęcia „organy jednostek samorządu terytorialnego”, tak jak gdyby były to synonimy. Błąd ten jednak w sferze procesowej nie wywołuje żadnych konsekwencji, natomiast nie można z regulacji tego przepisu wyciągać wniosku, jakoby wszystkie organy wymienione w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. stanowiły – w znaczeniu prawa ustrojowego – organy jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wnioski

Konstytucja RP jedynie wskazuje dwie kategorie organów jednostek samorządu terytorialnego: stanowiące i wykonawcze, pozostawiając do uregulowania w ustawach zwykłych ich skład, sposób wyboru, zasady funkcjonowania. Samorządowe ustawy ustrojowe określają szczegółowo te organy, ustanawiając w poszczególnych jednostkach po jednym organie stanowiącym, tj. rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa oraz po jednym wykonawczym, tj. wójt w gminie oraz kolegialne zarządy w powiecie i województwie. Ustawy te natomiast nie przyznają starostom i marszałkom statusu organów odpowiednich jednostek samorządowych, wyposażają ich natomiast w indywidualne kompetencje, niezależne od kompetencji zarządów, którym starostowie i marszałkowie przewodniczą. Z kolei definiując w kodeksie postępowania administracyjnego pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca wprost zalicza do nich starostę i marszałka. W związku z tym na tle powyższych regulacji zrodziły się wątpliwości co do pozycji prawnej starostów i marszałków. W literaturze i orzecznictwie powszechnie uznaje się ich jednak (z naruszeniem pozytywnej teorii organów) za monokratyczne organy o własnych kompetencjach, organy jednostek samorządu terytorialnego, organy administracji publicznej, organy administracji samorządowej albo organy samorządu terytorialnego. Przedstawiciele tego stanowiska dość swobodnie zamiennie używają wyżej wymienionych terminów, stwierdzając na przykład, że decydującym argumentem przemawiającym za uznaniem starostów i marszałków za organy jednostek samorządowych jest przyznanie im prawa do wydawania decyzji administracyjnych – co czyni z nich organ administracji publicznej. Tymczasem okazuje się, że nie jest to tylko

ochrony praw obywateli w Polsce, Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka 1996, nr 3, s. 51 i n.

³⁷⁸ B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych...*, s. 13.

³⁷⁹ A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 261.

zwyczajne zamieszanie terminologiczne. Pod każdym z tych pojęć kryją się bowiem podmioty o innych cechach i nie jest dopuszczalne takie zamienne ich stosowanie. I tak:

- mówiąc o organie monokratycznym o własnych kompetencjach, tak naprawdę nie wiemy, co to za organ, czy to organ administracji publicznej, a jeśli tak, to czy samorządowej czy rządowej (państwowej), a może organ jednostki samorządu terytorialnego, czyli organ o podwójnej osobowości, tj. działający raz jako organ administracji publicznej (samorządowej), innym zaś razem jako organ odpowiedniej osoby prawnej, a może jeszcze jakiś inny organ, np. tylko osoby prawnej w znaczeniu prawa cywilnego,

- mówiąc o organie jednostki samorządu terytorialnego, mamy na myśli organ działający jako organ administracji publicznej (samorządowej) i zarazem organ osoby prawnej,

- mówiąc o organie administracji publicznej, niedookreślany, o który pion administracji chodzi: samorządowy czy rządowy (państwowy),

- mówiąc o organie administracji samorządowej mamy na myśli taki organ, który nie jest uprawniony do działania w imieniu odpowiedniej osoby prawnej, lecz jedynie do wykonywania w swoim imieniu zadań administracji publicznej samorządowej,

- i w końcu mówiąc o organie samorządu terytorialnego, z punktu widzenia wykładni językowej mówilibyśmy o samorządzie terytorialnym jako podmiocie czy systemie, który posiadałby swoje organy na wzór systemu organów władzy państwowej z radami narodowymi jako organami³⁸⁰.

Z powyższego wynika, iż istnieje potrzeba dalszych badań nad istotą charakteru prawnego organów jednostek samorządu terytorialnego, a także ich miejsca w systemie organów administracji publicznej. Do sformułowania bowiem wniosku, iż starosta i marszałek województwa są monokratycznymi organami odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, konieczne jest wykazanie, że pomimo nienazwania ich w ustawach samorządowych organami powiatu i województwa, ze względu na przyznane im kompetencje można ich uznać (w oderwaniu od pozytywnej teorii organów) zarówno za organy administracji publicznej (samorządowej), jak również za organy odpowiednich osób prawnych, co łącznie uprawniałoby nas do twierdzenia, że są oni jednak – obok wójtów – monokratycznymi organami jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym należy dogłębnie i szczegółowo przeanalizować regulacje prawne dotyczące zadań i kompetencji, a także nadzoru nad ich działalnością i porównać je z odpowiednimi regulacjami dotyczącymi wójtów, którzy wprost zostali uznani przez prawo pozytywne za monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego.

³⁸⁰ B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych...*, s. 12.

Rozdział drugi

Zadania i kompetencje monokratycznych organów jednostek samorządu terytorialnego

Celem niniejszej pracy badawczej jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy oprócz wójta, który zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 2 u.s.g. jest organem gminy, istnieją jeszcze jakieś inne monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, a dokładniej czy starosta i marszałek województwa mogą – z naruszeniem pozytywnej teorii organów – zostać za takie uznani³⁸¹. Aby móc zająć stanowisko w tej kwestii, konieczna jest analiza zadań i kompetencji wójta, starosty oraz marszałka w celu wykazania, czy ustawodawca wyposażył przewodniczących zarządu we własne, indywidualnie przez nich wykonywane kompetencje, przez co spełnialiby podstawowe przesłanki stawiane organom jednostek samorządu terytorialnego³⁸².

I. Zadania i kompetencje wójta, starosty i marszałka województwa

Wiele zadań i kompetencji wójta, starosty i marszałka jest zbieżnych, chociaż często różnią się one między sobą pewnymi rozwiązaniami. Dlatego też w celu uniknięcia powtórzeń w niniejszym dziale przedstawione zostaną one łącznie.

1. Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. wójt, starosta i marszałek województwa reprezentują na zewnątrz (odpowiednio) gminę, powiat lub województwo. Każda z tych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa została wyposażona w osobowość prawną, i to zarówno publicznoprawną, jak i cywilnoprawną. W związku z tym w myśl obowiązującej w prawie polskim teorii organów osoby prawnej, osoby te działają przez swoje organy³⁸³. Czynności tych organów uznawane są za działania samej osoby prawnej, co odróżnia funkcjonowanie organu osoby prawnej od stosunku przedstawicielstwa, w którym przedstawiciel wprawdzie składa oświadczenie woli w imieniu osoby zainteresowanej, ale jego działanie jest działaniem własnym, nie zaś osoby reprezentowanej. Ponieważ jednak konstrukcyjnie oba te sposoby reprezentacji osoby prawnej (przez organy lub w drodze przedstawicielstwa) są do siebie

³⁸¹ Żadna z ustaw nie przyznaje wprost staroście i marszałkowi przymiotu organu odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, zatem możemy ich tylko – z naruszeniem tzw. pozytywnej teorii organów – za takie uznać.

³⁸² W prawie publicznym organ to podmiot, który posiada ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa – zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 19.

³⁸³ Organem osoby prawnej jest osoba fizyczna (lub kilka osób w przypadku organu kolegialnego). W literaturze można jednak spotkać pogląd (wprawdzie kontrowersyjny), jakoby dopuszczalne było ustanowienie osoby prawnej organem innej osoby prawnej – por. K. Rudnicki, *Osoba prawna jako organ innej osoby prawnej*, „Prawo Spółek” 1999, nr 10, s. 14 i n.

zbliżone, dlatego też w literaturze wysuwane są propozycje traktowania działań organów osoby prawnej jako rodzaju przedstawicielstwa tzw. organizacyjnego lub statutowego³⁸⁴. Wójt został w art. 11a u.s.g. wyraźnie wskazany jako organ gminy, natomiast starosta i marszałek województwa nie zostali wymienieni wśród organów powiatu i województwa. Jest to przykład niekonsekwencji ustawodawcy, który w ustawach samorządowych z jednej strony nie przyznaje starostom i marszałkom statusu organu, z drugiej zaś strony wyposaża ich w kompetencje właściwe organom. Treść art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w. stanowi jeden z najistotniejszych argumentów na poparcie tezy o istnieniu – poza wójtem – monokratycznych organów również w powiecie i województwie. Z art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. wynika, że wójt, starosta oraz marszałek województwa reprezentują daną jednostkę jednoosobowo. W związku z tym w procesie wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego decydujące znaczenie ma jednostkowe oświadczenie woli³⁸⁵. Natomiast z art. 46 ust. 1 u.s.g. wynika, iż oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie, albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jest to zatem regulacja zbliżona do art. 31 u.s.g. Tymczasem w ustawie powiatowej i wojewódzkiej wprowadzono przepisy, które zupełnie odmiennie od art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w. regulują tę kwestię. Mianowicie w myśl art. 48 ust. 1 u.s.p. oświadczenia woli w sprawach majątkowych powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba przez niego upoważniona. Jeszcze inaczej jest uregulowana reprezentacja województwa. Artykuł 57 ust. 1 u.s.w. przewiduje, iż oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut stanowi inaczej. Jak widać, zarówno w powiecie, jak i w województwie nie jest to już reprezentacja jednoosobowa.

Powstaje zatem pytanie o relację, jaka zachodzi pomiędzy zakresami zastosowania przepisów art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w. a zakresami przepisów art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz art. 57 ust. 1 u.s.w. W doktrynie pojawiły się różne koncepcje rozstrzygnięcia tej kwestii. Wspólnym punktem wyjścia jest posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej w dwóch sferach: prawa publicznego i cywilnego. W związku z tym w literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy podstawowe modele ujęcia reprezentacji osób prawnych. Pierwszy z nich zakłada, że ustawodawca, ustalając krąg podmiotów uprawnionych do reprezentowania danej osoby prawnej w sferze prawa cywilnego, pomija kwestię reprezentacji w sferze innych stosunków prawnych. Wówczas przyjmuje się, w sposób niejako dorozumiany, że reprezentant może działać nie tylko w sferze stosunków cywilnoprawnych, ale także w sferze stosunków administracyjnoprawnych. Według drugiego modelu ustawodawca reguluje wspólnie reprezentację w sferze stosunków cywilnoprawnych i publicznoprawnych, z pewnymi jednak regulacjami szczególnymi w zakresie określonych oświadczeń woli (na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*). Zaś zgodnie z trzecim modelem, ustawodawca odrębnie reguluje kwestię reprezentacji cywilnoprawnej i reprezentacji w innych stosunkach prawnych³⁸⁶.

³⁸⁴ Por. A. Klein, *Charakter prawny organów osób prawnych*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, Warszawa 1985, s. 124 i n.

³⁸⁵ B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 51.

³⁸⁶ Zob. także M. Gurdek, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej*

W myśl pierwszej koncepcji termin „reprezentacja”, użyty w art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 43 ust. 1 u.s.w., oznacza reprezentację we właściwym tego słowa znaczeniu, czyli składanie oświadczeń woli w sferze stosunków cywilnoprawnych i procesowych. Natomiast w sposób dorozumiany przyjmuje się, że tak samo uregulowana jest reprezentacja w sferze publicznoprawnej. Dlatego też „reprezentacja na zewnątrz” określona w art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. dotyczy dwóch sfer działania samorządu: sfery publicznoprawnej, jako podmiotu publicznoprawnego, oraz cywilnoprawnej, jako osoby prawnej prawa cywilnego³⁸⁷. Zdaniem M. Kotulskiego marszałek województwa reprezentuje je we wszystkich działaniach faktycznych w zakresie kontaktów z innymi podmiotami administracji publicznej (samorządowej i rządowej) lub jednostkami organizacyjnymi, w zakresie wydawanych przez siebie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych oraz w zakresie składania oświadczeń woli w imieniu województwa samorządowego (osoby prawnej) na gruncie cywilnoprawnym³⁸⁸.

Według przedstawicieli drugiej koncepcji ustawy samorządowe w art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w. nie określają zakresu przysługującej wójtowi, staroście i marszałkowi reprezentacji. W związku z tym należy przyjąć, iż prawo to rozciąga się na wszystkie czynności sądowe i pozasądowe. Obejmuje zatem postępowanie przed wszystkimi sądami i organami administracji, jak również postępowanie arbitrażowe w stosunkach międzynarodowych oraz wszelkie działania prawne, w szczególności takie jak zawieranie i rozwiązywanie umów³⁸⁹. Zwolennicy tej koncepcji uznają, iż nietrafny jest lansowany i praktykowany przez orzecznictwo pogląd³⁹⁰, jakoby uprawnienie do reprezentowania powiatu i województwa (dawniej także gminy) w postępowaniu sądowym przysługiwało zarządowi, natomiast jednoosobowe reprezentowanie danej jednostki przez starostę czy marszałka (dawniej wójta) wymagało upoważnienia udzielonego mu przez zarząd. Zdaniem A. Szewca prawo wójta (przed 2002 rokiem) do jednoosobowego reprezentowania gminy było ustawowo ograniczone jedynie w zakresie składania oświadczeń woli dotyczących mienia komunalnego, gdyż zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.g. (w brzmieniu sprzed 20 czerwca 2002 roku), stanowiącym *lex specialis* do ogólnej reguły wyrażonej w art. 31 u.s.g., oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składali dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd, jeżeli statut nie stanowił inaczej. Zatem analogicznie, obecnie art. 48 ust. 1 u.s.p. i art. 57 ust. 1 u.w.s. także stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w., wyrażających reguły ogólne. Podobne stanowisko w tej kwestii zajął G. Bieniek, chociaż odnosiło się

(cz. 1), „Nieruchomość” 2007, nr 2, s. 10-14.

³⁸⁷ SN w wyroku z dnia 17 lipca 2008 roku (sygn. akt II CSK 111/08, Lex nr 447659) zauważył: „Burmistrz gminy jest jej organem, zatem podejmowane przez niego działania w ramach piastowanej funkcji przypisywane są gminie. Sposób działania organów gminy i jej służb ma znaczenie dla renomy i dobrego imienia. Jeżeli burmistrzowi przypisuje się nieprawdziwe działanie niekorzystne w skutkach dla budżetu gminy, to tym samym podważa się autorytet gminy i naraża ją na utratę zaufania społeczności samorządowej”.

³⁸⁸ M. Kotulski, *Władze samorządu województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 232.

³⁸⁹ Tak A. Szewc, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2000, s. 255.

³⁹⁰ Zob. postanowienie SN z dnia 12 grudnia 1995 roku, sygn. akt II CRN 184/95, Lex nr 24929. Postanowienie to wydane zostało w odniesieniu do wójta, gdy ten był przewodniczącym zarządu w gminie, ale obecnie jego tezy pozostają aktualne w odniesieniu do powiatów i województw.

ono również do regulacji ustawy o samorządzie gminnym sprzed 2002 roku, gdy organem wykonawczym gminy był zarząd. Wówczas zgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.g. wójt – będący tylko przewodniczącym zarządu – reprezentował gminę na zewnątrz, zaś w myśl art. 46 ust. 1 u.s.g., oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składali dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Regulacja ta była zatem zbliżona do obecnych rozwiązań przyjętych w powiecie i województwie. Dlatego też pogląd ten zachowuje swoją aktualność w odniesieniu do starosty i marszałka województwa. Ponadto autor popierał również stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w niepublikowanym wyroku z dnia 11 października 2001 roku³⁹¹, w myśl którego wójt na podstawie art. 31 u.s.g. uzyskał status reprezentanta gminy jako osoby prawnej i na mocy tego przepisu uprawniony był do wyrażania woli gminy jako osoby prawnej. Dlatego też przepis art. 46 ust. 1 u.s.g. uznać można było za *lex specialis* w stosunku do art. 31 u.s.g. W konsekwencji przyjęto, że art. 46 ust. 1 u.s.g. dotyczył tylko czynności prawnych podejmowanych w ramach zarządu mieniem, które wymagały wyrażenia woli na zewnątrz, a nie wszystkich czynności zewnętrznych, które miały aspekt majątkowy³⁹². Zdaniem tego autora określenie obecnie relacji między art. 31 u.s.g. i art. 46 ust. 1 u.s.g. nie jest już takie proste. Skoro na mocy art. 31 u.s.g. wójt uzyskał ogólną kompetencję do reprezentowania gminy w obu sferach działania gminy (tj. zarówno cywilnoprawnej, jak i publicznoprawnej), to treść art. 46 ust. 1 u.s.g. w aktualnym brzmieniu stanowi jedynie swoiste potwierdzenie kompetencji wójta do składania oświadczeń woli w imieniu gminy (także w zakresie zarządu mieniem gminy). W rezultacie autor konkluduje, że art. 46 ust. 1 u.s.g. jest zbędny, gdyż takie upoważnienie wynika już z treści art. 31 u.s.g.³⁹³ Z kolei zdaniem P. Chmielnickiego art. 31 u.s.g. odnosi się w pierwszej kolejności do stosunków publicznoprawnych gminy, a dopiero na zasadzie wyjątku – do reprezentacji w zakresie czynności cywilnoprawnych wówczas, gdy art. 46 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić podstawy do działania wójta³⁹⁴. Jego zdaniem przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do wniosku, iż art. 46 ust. 1 u.s.p. jest obecnie zbędny, co wydaje się sprzeczne z zasadą domniemania racjonalności ustawodawcy³⁹⁵. Wynika z tego, że art. 46 ust. 1 u.s.g. nadal stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 u.s.g., w związku z czym podstawę do reprezentacji gminy w stosunkach cywilnoprawnych – poza przypadkami określonymi w art. 46 ust. 1 u.s.g. – stanowi art. 31 u.s.g. Pogląd ten znalazł swój wyraz również w orzecznictwie. WSA w wyroku z dnia 20 marca 2007 roku przyjął: „Wójt bez stosownej uchwały rady gminy nie jest upoważniony do reprezentowania rady w sprawie skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przed wojewódzkim sądem administracyjnym”³⁹⁶. Dlatego też można przyjąć, iż art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz art. 57 ust. 1 u.s.w. stanowią również przepisy szczególne w stosunku do regulacji art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w., która w pierwszej kolejności określa jednoosobową reprezentację powiatu i województwa w stosunkach publicznoprawnych,

³⁹¹ Wyrok SN z dnia 11 października 2001 roku, sygn. akt II CKN 327/99, Lex nr 52727.

³⁹² G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, nr 2 (142), s. 28.

³⁹³ Ibidem, s. 29.

³⁹⁴ P. Chmielnicki, *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 248.

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ Wyrok WSA z dnia 20 marca 2007 roku, sygn. akt IV SA/Wa 2239/06, Lex nr 320809.

zaś dopiero na zasadzie wyjątku odnosi się również do czynności cywilnoprawnych (wówczas gdy art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz art. 57 ust. 1 u.s.w. nie może stanowić podstawy do działania reprezentacji łącznej – tj. dwuosobowej).

Podobną opinię wyraził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 marca 2003 roku³⁹⁷, stwierdzając, iż „(...) z treści art. 31 w nowym brzmieniu wynika ogólna kompetencja organu zarządzającego (wójta) do reprezentacji gminy na zewnątrz. W stosunkach cywilnoprawnych może on składać oświadczenia woli, w tym ustanawiać pełnomocników do tych czynności, których mógłby sam dokonać jako organ w rozumieniu art. 38 k.c. (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a które byłyby bezpośrednio czynnościami gminy. W odniesieniu do czynności zarządu mieniem, wójt z mocy przepisu szczególnego (art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) uzyskuje natomiast dodatkowe uprawnienie do wydawania upoważnień, z mocy których zakres reprezentacji gminy zostaje rozszerzony i obejmuje również czynności zastępcy wójta jednoosobowo albo łącznie z inną osobą upoważnioną”.

R. Szczepaniak, próbując ocenić wzajemną relację, jaka zachodzi pomiędzy art. 31 u.s.t. (obecnie u.s.g.) i art. 46 ust. 1 u.s.t. (obecnie u.s.g.), w roku 1995 (a więc przed zmianami z 2002 roku, kiedy to treść art. 46 ust. 1 u.s.t. zbliżona była do obecnej regulacji art. 48 ust. 1 u.s.p. i art. 57 ust. 1 u.s.w.) nawiązywał do rozwiązań przyjętych w ustawie z 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych³⁹⁸. Zgodnie z art. 32 tej ustawy dyrektor przedsiębiorstwa państwowego zarządzał przedsiębiorstwem i reprezentował je na zewnątrz. Natomiast w art. 50 i 51 ustawy uregulowane zostało wprost „dokonywanie czynności prawnych” w imieniu przedsiębiorstwa. W literaturze przyjmowano wówczas, że art. 32 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych dotyczył pozacywilnoprawnej reprezentacji³⁹⁹. Zdaniem R. Szczepaniaka na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym należało uznać, iż art. 31 u.s.t., w przeciwieństwie do art. 32 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, odnosi się m.in. także do cywilnoprawnej reprezentacji. O ile bowiem w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych kwestia cywilnoprawnej reprezentacji była uregulowana wyczerpująco w osobnym rozdziale zatytułowanym „Przedstawicielstwo przedsiębiorstwa” (art. 50 i 51), o tyle w treści przepisu art. 46 ust. 1 u.s.t. mowa była jedynie o „składaniu oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem”, zaś artykuł ten zawarty był w rozdziale zatytułowanym „mienie komunalne”. Autor sam przyznaje, iż trudno byłoby wskazać przykład cywilnoprawnego oświadczenia woli, które w jakimś sensie nie dotyczyłoby zarządu mieniem, „to jednak dyrektywy wykładni systemowej i językowej wskazują, iż art. 46 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz cały rozdział, w którym ten artykuł jest zawarty, nie pretenduje do miana wyczerpującej regulacji cywilnoprawnej reprezentacji gminy, a tym samym m.in. procesu

³⁹⁷ Uchwała SN z dnia 3 października 2003 roku, sygn. akt III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 188. Zob. M. Gurdek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 roku, III CZP 63/03*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8, s. 156–161 i M. Gurdek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 roku, III CZP 63/2003 (uzupełnienie do PPP nr 7 – 8/2008)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12, s. 74–87.

³⁹⁸ R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 119.

³⁹⁹ Tak C. Kosikowski i inni, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi*, Warszawa 1987, s. 226.

składania oświadczeń woli⁷⁴⁰⁰. Zdaniem R. Szczepaniaka powyższe wnioski sugerowały rozwiązanie kwestii biernej reprezentacji gminy. W przypadku przyjmowania oświadczeń woli w imieniu gminy nie było więc konieczne współdziałanie dwóch członków zarządu lub jednego członka zarządu i osoby upoważnionej. Autor uważał, iż wójt miał *ex lege* (z mocy art. 31 u.s.t.) kompetencje do samodzielnego przyjmowania oświadczeń woli w imieniu gminy. Natomiast w przeciwieństwie do S. Prutisa⁴⁰¹ nie aprobował twierdzenia, jakoby w przypadku reprezentacji biernej gminy obowiązywały te same rygory jak przy reprezentacji czynnej. Artykuł 46 ust. 1 u.s.t. odnosił się bowiem do składania oświadczeń woli, nie zaś do ich przyjmowania. Tymczasem zgodnie z art. 31 u.s.t. gminę na zewnątrz reprezentował wójt. W konsekwencji autor dochodził do wniosku, że zakres zastosowania art. 31 u.s.t. był szerszy niż art. 46 ust. 1 u.s.t., a zatem art. 31 u.s.t. należało stosować zawsze w przypadkach nieuregulowanych w art. 46 ust. 1 u.s.t., czyli np. przy przyjmowaniu wszelkich oświadczeń woli w imieniu gminy⁴⁰². Z kolei w opinii J. Jagody „zarówno przepis art. 46 jak i art. 31 u.s.g. dotyczą reprezentacji gminy w sferze cywilnoprawnej (co oczywiście nie wyklucza tezy, że chodzi tu również – tj. w art. 31 u.s.g. – o reprezentację w sferze publicznoprawnej)”⁴⁰³. Zdaniem tej autorki nie istnieją podstawy do tego, by art. 46 u.s.g. traktować jako przepis szczególny w stosunku do art. 31 u.s.g. Przepis ten można uznać jedynie za normę o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, stanowiącą ustawowe zalecenie dla wójta, aby jego zastępca mógł wykonywać w imieniu gminy i ze skutkami bezpośrednimi dla niej te czynności prawne, które mógłby wykonywać wójt. Jest to zatem kwestia zakresu upoważnienia. W związku z tym konkluduje, że przepis art. 46 ust. 1 u.s.g. jest zbędny, gdyż upoważnienie wójta do składania oświadczeń woli wynika już z art. 31 u.s.g.⁴⁰⁴

Natomiast w opinii zwolenników trzeciego modelu ustawodawca osobno reguluje kwestię reprezentacji cywilnoprawnej i reprezentacji publicznoprawnej. Przedstawiciele tej koncepcji uważają, iż reprezentacja na zewnątrz, o której mowa w art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 43 ust. 1 u.s.w., oderwana jest od składania oświadczeń woli w stosunkach cywilnoprawnych. A zatem w ujęciu ustaw ustrojowych przez reprezentację rozumieć należy w tym przypadku dokonywanie czynności publicznych, a nie cywilnych⁴⁰⁵. Natomiast w art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 57 ust. 1 u.s.w. uregulowana została reprezentacja we właściwym znaczeniu, tj. składania oświadczeń woli w zakresie czynności cywilnoprawnych i procesowych⁴⁰⁶. W mojej ocenie na poparcie zasługuje trzecia

⁴⁰⁰ R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej...*, s. 119.

⁴⁰¹ S. Prutis, *Zasady reprezentacji komunalnych osób prawnych w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 63.

⁴⁰² R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej...*, s. 119.

⁴⁰³ J. Jagoda, *Reprezentacja gminy w obrocie cywilnoprawnym*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, S. Sibiga, Tychy 2004, s. 64.

⁴⁰⁴ Ibidem, s. 68–69.

⁴⁰⁵ Tak P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12, s. 43; B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy...*, s. 10; L. Rajca, *Pozycja ustrojowa*, s. 8; M. Poglódek, *Prawnoustrojowa pozycja...*, s. 53; S. Prutis, *Zasady reprezentacji...*, s. 63–65; K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice – Zielona Góra 1998, s. 104; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 198–199.

⁴⁰⁶ SN w postanowieniu z dnia 12 grudnia 1995 roku (sygn. akt II CRN 184/95, Lex nr 24929) przyjął, iż „gmina jako osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie (art. 38 k.c.)”.

z wyżej opisanych koncepcji. Pierwszy model jest nie do przyjęcia, ponieważ zakłada, że w art. 31 u.s.g., art. 34 u.s.p. oraz art. 43 u.s.w. uregulowana jest jedynie reprezentacja cywilnoprawna, zaś domniemywać należałoby, że w taki sam sposób ukształtowana została reprezentacja w sferze publicznoprawnej. Powstaje zatem pytanie: jakiej sfery miałyby dotyczyć art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 57 ust. 1 u.s.w.? Uwzględniając powyższe założenie, należałoby dojść do wniosku, że przepisy te są zbędne. Drugi pogląd również nie wydaje się przekonujący, zwłaszcza po zmianach ustrojowych dokonanych w gminie w 2002 roku. Jeżeli art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz art. 57 ust. 1 u.s.w. miałyby stanowić przepisy szczególne w stosunku do przepisów przewidujących jednoosobową reprezentację gminy, powiatu i województwa, to jaki sens miałyby art. 46 ust. 1 u.s.g., skoro on także przewiduje składanie oświadczeń woli w imieniu gminy jednoosobowo przez wójta. Ponadto z treści art. 57 ust. 1 u.s.w. wprost wynika, iż przepis ten reguluje sposób składania wszelkich oświadczeń woli w imieniu województwa, bez jakichkolwiek ograniczeń. Tak więc w odniesieniu do ustawy o samorządzie województwa nie sposób przyjmować, że art. 57 u.s.w. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 43 u.s.w. W związku z tym powstaje pytanie: jakimi przesłankami kierowałby się ustawodawca, wprowadzając w ustawie o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym odmienny – od przyjętego w województwie – model reprezentacji danej jednostki? Dlaczego w gminie i w powiecie generalnie miałyby obowiązywać reprezentacja jednoosobowa, a jedynie na zasadzie wyjątku w zakresie zarządu mieniem czy w sprawach majątkowych znajdowałyby zastosowanie reguły szczególne, przewidziane w art. 48 ust. 1 u.s.p. i art. 46 ust. 1 u.s.g. (przy czym w przepisie tym i tak powtórzono treść art. 31 u.s.g., z tym że dodatkowo przewidziano w nim dwa odmienne sposoby składania oświadczeń woli)? Na tak postawione pytanie nie znajduję żadnej racjonalnej odpowiedzi. Wydaje się zatem, iż ustawodawca przy tworzeniu norm prawnych zbyt swobodnie dobiera słowa, nie zdając sobie sprawy z konsekwencji braku precyzji. Najprawdopodobniej z praktycznego punktu widzenia sprawy zarządu mieniem czy majątkowe miały dla ustawodawcy największe znaczenie i pewnie dlatego, w celu podkreślenia ich wagi, związał sprawę oświadczeń woli tylko z problematyką mienia⁴⁰⁷.

Dlatego też przyjmuję, iż w art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 43 ust. 1 u.s.w. uregulowana została reprezentacja publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰⁸, zaś w art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 57 ust. 1 u.s.w. reprezentacja cywilnoprawna⁴⁰⁹, którą ustawodawca ukształtował odmiennie w każdej z tych jednostek.

„Organem uprawnionym do czynności procesowych gminy przed sądem jest zarząd (art. 26 ust. 1 i art. 30 ust. 1 u.s.t.), natomiast wójt może reprezentować gminę przed sądem na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd”.

⁴⁰⁷ J. Frąckowiak uznaje, że jednak należało generalnie określić sposób składania przez gminę oświadczeń woli, co pozwoliłoby uniknąć rodzących się obecnie wątpliwości. Dlatego też jego zdaniem dla podkreślenia, iż w art. 46 ust. 1 u.s.g. chodzi o oświadczenia woli w zakresie tzw. prawa prywatnego, można było przyjąć określenie negatywnie precyzujące sposób składania oświadczeń woli (np. oświadczenia woli niebędące decyzjami w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej) – J. Frąckowiak, *Osobowość prawna gminy...*, s. 136.

⁴⁰⁸ Wójt z tytułu uprawnień do reprezentowania gminy powołany jest także do sporządzenia i podpisania skargi, jaką gmina wnosi do sądu administracyjnego; por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, sygn. akt SA/Gd 965/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 11.

⁴⁰⁹ Tak też J. Frąckowiak, *Osobowość prawna gminy...*, s. 135–136.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w każdej z ustaw samorządowych ustawodawca przewidział jedynie zasady reprezentacji czynnej. Z przepisów tych wynika bowiem, iż „oświadczenia woli w imieniu gminy (powiatu, województwa) składa”, natomiast nie wiadomo, kto oświadczenia woli w imieniu tych jednostek przyjmuje. Zatem kwestia reprezentacji bierniej wymaga jeszcze prawnego unormowania.

A. Reprezentacja w sferze publicznoprawnej

Artykuł 46 ust. 1 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz art. 57 ust. 1 u.s.w. dotyczą reprezentacji gminy, powiatu i województwa jako osób prawa prywatnego. Zatem należy je stosować do zawierania wszelkich umów cywilnoprawnych. Jeżeli natomiast zachodzi potrzeba podjęcia jakichkolwiek czynności administracyjnoprawnych, w tym również dotyczących składania oświadczeń woli w odniesieniu do mienia odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (ale w sferze publicznej), powyższe przepisy nie mogą stanowić podstawy do podjęcia tych czynności. Zgodnie bowiem z art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. gminę, powiat i województwo w sferze stosunków administracyjnoprawnych reprezentuje jednoosobowo wójt, starosta i marszałek⁴¹⁰. Ponadto do działania w formach publicznoprawnych konieczna jest jeszcze odrębna podstawa prawna. Jako przykład można tutaj wskazać np. decyzję starosty o wywłaszczeniu prawa własności na rzecz powiatu (art. 118a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami)⁴¹¹.

B. Reprezentacja w sferze cywilnoprawnej

Przepisy art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p. oraz art. 57 ust. 1 u.s.w. dotyczą reprezentacji gminy, powiatu i województwa w sferze prawa cywilnego⁴¹². Jednakże w przeciwieństwie do reprezentacji w sferze publicznej nie jest możliwe omówienie tej problematyki wspólnie dla wszystkich jednostek, gdyż ustawodawca przewidział w każdej z nich odmienny sposób składania oświadczeń woli.

a) reprezentacja gminy w sferze cywilnoprawnej

Artykuł 46 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie, albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. W związku z powyższym, w porównaniu do stanu obowiązującego przed czerwcem 2002 roku, rada

⁴¹⁰ Tak też J. Boć, M. Miemiec, *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 196. Natomiast NSA w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2010 roku (sygn. akt I OSK 1945/10, Lex nr 657563), stanął na stanowisku, iż: „Prawo marszałka województwa do reprezentowania województwa na zewnątrz rozciąga się na wszystkie czynności sądowe i pozasądowe. Obejmuje więc postępowanie przed wszelkimi sądami (w tym także przed sądami polubownymi) i organami administracji, jak również postępowanie arbitrażowe (w tym w stosunkach międzynarodowych) oraz wszelkie działania prawne, jak w szczególności zawieranie i rozwiązywanie umów”.

⁴¹¹ K. Bandarzewski, *Mienie powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 353.

⁴¹² Por. J. Murzydło, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 103 i n.

gminy utraciła uprawnienie do odmiennego uregulowania w statucie kwestii składania oświadczeń woli. Tak więc przepis ten ma obecnie charakter bezwzględnie obowiązujący, przewidując jedynie trzy sposoby reprezentacji gminy w stosunkach cywilnoprawnych, bez możliwości odrębnego uregulowania tej kwestii w statucie⁴¹³.

Pierwszym ze sposobów jest reprezentacja jednoosobowa sprawowana przez wójta. Składa on oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem komunalnym, jako organ osoby prawnej. Nie jest on zatem odrębnym podmiotem nawiązywanych stosunków prawnych, gdyż podmiotem tym jest gmina. Zgodnie bowiem z art. 38 kodeksu cywilnego⁴¹⁴ działanie wójta jako organu jest działaniem samej gminy. Dlatego też oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem na gruncie prawa prywatnego (cywilnego) powinno wskazywać gminę jako stronę, reprezentowaną przez jej organ – czyli wójta. W praktyce jednak mogą powstać pewne wątpliwości na tle tego, czy wójt może działać z jednej strony jako organ gminy, a z drugiej – jako strona zawieranej czynności prawnej. Kodeks cywilny w art. 108 przewiduje co prawda możliwość dokonania czynności „z samym sobą”, ale przypadek ten dotyczy jedynie pełnomocnika, nie zaś osoby pełniącej funkcje organu osoby prawnej. Dlatego też należy przyjąć, że w sytuacji, gdy dochodzi do nawiązania stosunku pomiędzy wójtem a gminą, gminę powinien reprezentować pełnomocnik. Takie stanowisko zajął również SN w uchwale z dnia 30 maja 1990 roku⁴¹⁵ (uchwała ta co prawda nie dotyczyła konkretnie przypadku działania wójta jako organu gminy, ale generalnie dotyczyła osób prawnych).

Poza wójtem do jednoosobowego reprezentowania gminy w sferze stosunków cywilnoprawnych może zostać upoważniony zastępca wójta. W literaturze powstały jednak pewne wątpliwości w odniesieniu do charakteru prawnego tak upoważnionego zastępcy. Rodzą się one, ponieważ ustanowienie pełnomocnika w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego jest czynnością materialnoprawną⁴¹⁶, wymagającą akceptacji ze strony kandydata na pełnomocnika, tymczasem ustanowienie pełnomocnika przez wójta jest czynnością władczą, polegającą na jednostronnym przekazaniu kompetencji przez organ jednostki samorządu terytorialnego pracownikowi urzędu stanowiącego aparat pomocniczy danego organu. Jednakże wobec dominującego poglądu mamy w tym przypadku do czynienia z pełnomocnictwem prawnomaterialnym, o którym mowa w art. 96 k.c.⁴¹⁷ Odmienny pogląd prezentuje S. Rudnicki, którego zdaniem upoważniony zastępca w istocie nie jest pełnomocnikiem w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, zaś owo upoważnienie stanowi jedynie polecenie służbowe mające charakter administracyjnoprawny⁴¹⁸. Autor

⁴¹³ Zob. także M. Gurdek, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej* (cz. 2), „Nieruchomość” 2007, nr 3, s. 20–25.

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – *Kodeks cywilny*, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.; zwana dalej k.c.

⁴¹⁵ Uchwała SN z dnia 30 maja 1990 roku, sygn. akt III CZP 8/90, OSNC 1990, nr 10–11, poz. 124.

⁴¹⁶ Na temat pełnomocnictwa procesowego zob. R. Szarek, *Skuteczne pełnomocnictwo procesowe w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 54 i n.; a także postanowienie SN z dnia 9 lipca 2009 roku, sygn. akt III CZP 19/09, „Wspólnota” 2009, nr 34, s. 38 oraz R. Szarek, *Glosa do postanowienia SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 19/09*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 76 i n.

⁴¹⁷ Tak S. Prutis, *Zasady reprezentacji...*, s. 63; P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji...*, s. 43; A. Szewc, *Mienie komunalne*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2000, s. 324; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 270; A. Agopszowicz, *Mienie komunalne*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 315–316.

⁴¹⁸ S. Rudnicki, *Zdolność prawna osób prawnych*, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2001, s. 348; zob. także E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków

ten uważa, iż za taką interpretacją dodatkowo przemawia zmiana terminologii dokonana przez ustawodawcę. Obecnie nie nazywa on już osoby upoważnionej pełnomocnikiem, jak to czynił w dotychczasowej regulacji art. 46 ust. 1 u.s.g. Przyjęcie tego poglądu pociąga za sobą daleko idące konsekwencje. Działanie upoważnionego zastępcy należałoby traktować bowiem jako działanie samej gminy (a nie jako działanie pełnomocnika), skoro występowałby on w charakterze organu gminy. W związku z tym istniałaby możliwość udzielenia przez gminę – na podstawie oświadczenia woli jej organu wykonawczego – upoważnienia do jednoosobowego działania każdej innej osobie, w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. Gmina bowiem, podobnie jak każdy inny podmiot prawa cywilnego, mogłaby posługiwać się pełnomocnikami, chyba że sprzeciwiałby się temu wyraźny przepis ustawy lub właściwość czynności prawnej (art. 95 i art. 96 k.c.). Poza tym skoro działanie upoważnionego zastępcy wójta należałoby traktować na równi z działaniem organu gminy, to nie istniałyby przeszkody, aby udzielał on – na podstawie przepisów kodeksu cywilnego – dalszych pełnomocnictw do składania oświadczeń woli w imieniu gminy innym osobom⁴¹⁹. Ponadto jeżeli owo upoważnienie wójta dotyczyłoby uprawnień do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie czynności prawnych wymagających zachowania formy szczególnej (np. aktu notarialnego), to wówczas art. 99 k.c. nie znajdowałby zastosowania, tak więc samo upoważnienie nie musiałoby spełniać takiego wymogu. Jednakże zdaniem G. Bienieka praktyka wskazuje, że od osoby upoważnionej przez wójta notariusze wymagają pełnomocnictwa w formie aktu notarialnego, gdy oświadczenie woli składane w imieniu gminy dotyczy czynności prawnej wymagającej takiej właśnie formy (np. przy przenoszeniu własności nieruchomości)⁴²⁰. Ponadto nie istnieje możliwość udzielenia przez wójta – na podstawie przepisów kodeksu cywilnego – upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu gminy osobom innym niż wymienionym w art. 46 ust. 1 u.s.g. i art. 47 u.s.g. Co prawda z przepisu tego nie wynika żadne ograniczenie podmiotowe w odniesieniu do innej osoby, która może gminę reprezentować łącznie z upoważnionym zastępcą (podmiot ten jest bowiem niedookreślony), jednakże wójt nie ma możliwości udzielenia pełnomocnictwa do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy innej osobie niż to wynika z treści art. 46 ust. 1 u.s.g. i art. 47 u.s.g.⁴²¹

Odmienne poglądy w tej kwestii wyraża J. Jagoda. Jej zdaniem na podstawie art. 31 u.s.g. jedynie wójt – jako organ osoby prawnej – jest wyrazicielem woli gminy na zewnątrz, natomiast pozostałe osoby wymienione w art. 46 u.s.g. i art. 47 u.s.g. mogą być jedynie pełnomocnikami gminy. W związku z tym uważa, że oświadczenia woli, które może składać wójt na podstawie art. 31 u.s.g., obejmują także udzielenie pełnomocnictwa (czynność ta jest bowiem również oświadczeniem woli). Z treści art. 31 u.s.g. nie wynikają żadne ograniczenia w odniesieniu do zakresu podmiotowego, w zakresie którego wójt może udzielić pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu gminy. Zatem

1999, s. 94; tak też A. Cisek, *Reprezentacja gminy w obrocie cywilnym po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 5, s. 9. Szerzej na temat różnic pomiędzy pełnomocnictwem a upoważnieniem zob. C. Kociński, *Analiza pojęć: pełnomocnictwo i upoważnienie – umocowanie do działań w cudzym imieniu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 4, s. 5–11.

⁴¹⁹ G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji...*, s. 25.

⁴²⁰ Ibidem.

⁴²¹ Tak G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji...*, s. 22; zob. także G. Bieniek, *Gdy gmina sprzedaje, oddaje w dzierżawę, użycza*, „Rzeczpospolita” z dnia 5 marca 2003 roku, s. C 4.

istnienie przepisu art. 46 u.s.g., a także art. 47 u.s.g. może prowadzić do wniosku, że na podstawie art. 31 u.s.g. wójt jest uprawniony do udzielenia każdej osobie pełnomocnictwa do dokonania czynności prawnej niezwiązanej z zarządem mienia gminy, zaś na podstawie art. 46 u.s.g. i art. 47 u.s.g. tylko osobom tam wymienionym. Konkludując, autorka przyjmuje, że powyższy wniosek jest nieuzasadniony, ponieważ nie istnieją podstawy do przyjęcia, iż z przepisu art. 31 u.s.g. wynika dla wójta kompetencja do ustanowienia pełnomocników gminy jedynie do czynności nie dotyczących zarządu mieniem. Idąc dalej: skoro więc art. 31 u.s.g. nie określa kręgu osób, którym wójt może udzielić pełnomocnictwa nie ma podstaw, by art. 46 u.s.g. traktować jako *lex specialis* w stosunku do art. 31 u.s.g. Dlatego też jej zdaniem można zatem przyjąć, że na podstawie art. 31 u.s.g. w zw. z art. 95 k.c. i art. 96 k.c. wójt może udzielić pełnomocnictwa zarówno osobom wymienionym w art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 47 u.s.g., jak i innym⁴²².

Osobiście uważam, iż w przypadku upoważnienia zastępcy wójta mamy do czynienia z pełnomocnictwem prawnomaterialnym, opartym na jednostronnej czynności prawnej wójta. Tak więc samo ustanowienie, jak i zakres upoważnienia zależą od woli organu wykonawczego gminy. Podstawą udzielenia takiego pełnomocnictwa jest stosunek pracy, do nawiązania którego dochodzi w wyniku powołania danej osoby na to stanowisko⁴²³. Pełnomocnictwo do składania oświadczeń woli w imieniu gminy udzielane jest zastępcy jedynie przez wójta. W ten sposób zastępca staje się pełnomocnikiem gminy, a nie jej przedstawicielem ustawowym⁴²⁴.

Do pełnomocnictwa tego stosuje się art. 96 – 109 k.c.⁴²⁵ W związku z tym pełnomocnictwo udzielone zastępcy wójta może mieć – ze względu na zakres umocowania – różny charakter. Możliwe jest bowiem udzielenie pełnomocnictwa ogólnego, rodzajowego lub szczególnego⁴²⁶. Pełnomocnictwo ogólne, obejmujące umocowanie do czynności zwykłego zarządu, powinno być udzielone – pod rygorem nieważności – na piśmie. Takie umocowanie uprawnia do dokonywania czynności prawnych, które są zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki, np. pobierania czynszu i dokonywania bieżących remontów, natomiast nie upoważnia już do zbycia budynku. Pełnomocnictwo rodzajowe upoważniające do dokonania czynności określonego rodzaju⁴²⁷, jak i pełnomocnictwo

⁴²² J. Jagoda, *Reprezentacja gminy...*, s. 67. Podobny pogląd wyraził A. Cisek, którego zdaniem istnieje możliwość udzielenia pełnomocnictwa osobom innym niż wymienione w art. 46 ust. 1 u.s.g. Co więcej, autor ten uważa, że jeżeli do działania w charakterze organu wymagana jest reprezentacja łączna, to nie istnieją przeszkody, aby tak działający organ (składający się z kilku osób) udzielił pełnomocnictwa do jednoosobowego działania określonej osobie (pełnomocnikowi) – A. Cisek, *Reprezentacja gminy...*, s. 14; A. Żmudzińska, *Relacje między gminą jako właścicielem nieruchomości lokalowej a trwałym zarządcą w ramach wspólnoty mieszkaniowej – wybrane zagadnienia*, „Rejent” 2008, nr 11, s. 107; zob. także J. Korczak, *Określenie zasad udzielania pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 6, s. 38–44.

⁴²³ Wynika to z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o *pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; zwanej dalej u.p.s.

⁴²⁴ P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, red. P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, Warszawa 1997, s. 127.

⁴²⁵ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 330.

⁴²⁶ K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy...*, s. 144.

⁴²⁷ Pełnomocnictwo rodzajowe nie jest dopuszczalne, jeżeli ustawa wymaga pełnomocnictwa szczególnego; por. także J. Jagoda, *Mienie powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki,

szczególne do dokonania poszczególnej czynności może być udzielone w dowolnej formie (chyba że do ważności czynności prawnej potrzebna jest forma szczególna – wówczas w takiej samej formie musi zostać udzielone pełnomocnictwo⁴²⁸).

Zastępca wójta, jako pełnomocnik, działa na „zewnątrz” w imieniu gminy na podstawie upoważnienia i ze skutkami bezpośrednio dla mocodawcy. Tak więc różnica pomiędzy jednoosobowym działaniem wójta a jego zastępcy sprowadza się do tego, że wójt składa oświadczenie jako organ gminy (czyli w konsekwencji jako sama gmina), zaś zastępca jako pełnomocnik składa własne oświadczenia woli. Powyższa różnica powoduje znaczące konsekwencje prawne.

Przede wszystkim rola zastępcy wójta w zakresie zarządu mieniem gminy nie różni się niczym od innych pełnomocników, których wójt może upoważnić do składania oświadczeń woli w imieniu gminy łącznie z upoważnionym zastępcą. Różnią się jedynie tym, że może on także działać jednoosobowo. Jak słusznie zauważył M. Stańko, w sytuacji, gdy wybór zastępcy wójta jest wynikiem określonego kontraktu politycznego, wójt może – bez potrzeby odwoływania zastępcy – pozbawić go możliwości działania w tak istotnej sferze, jaką jest zarząd mieniem⁴²⁹.

Ponadto przekroczenie przez wójta oraz jego zastępcę swoich uprawnień powoduje różne skutki prawne. Przedstawiciele literatury⁴³⁰ stoją na stanowisku, iż dwustronna czynność prawna dokonana przez wójta, przy przekroczeniu zakresu swoich kompetencji oraz jednostronna czynność prawna niemieszcząca się w zakresie jego kompetencji będzie bezwzględnie nieważna. W podobnym kierunku poszło także orzecznictwo. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 grudnia 1996 roku⁴³¹ stwierdził, że art. 103 k.c. (dotyczący potwierdzenia umowy) nie może w drodze analogii znaleźć zastosowania również w razie działania „fałszywego organu” (art. 39 k.c.). W konsekwencji, skoro nie wchodzi w rachubę potwierdzenie umowy przez właściwy organ, to jest ona od początku nieważna. Odpowiedzialność rzekomego organu obejmowałaby zgodnie z art. 39§1 k.c. zwrot wszystkiego, co osoba ta otrzymała od drugiej strony w związku z wykonaniem umowy oraz naprawienie szkody drugiej stronie w związku z zawarciem umowy, jeżeli strona ta nie wiedziała o braku umocowania.

Natomiast działanie pełnomocnika z przekroczeniem upoważnienia (lub bez upoważnienia) skutkuje bezskutecznością zawieszoną podejmowanych czynności. Umowa dochodzi jednak do skutku, gdy organ gminy ją potwierdzi (art. 103§1 k.c.). Również jednostronna czynność prawna rzekomego pełnomocnika dotknięta jest sankcją bezskuteczności zawieszonej, ale tylko wówczas, gdy ten, komu złożono takie oświadczenie woli, godzi się na działanie bez umocowania.

Trzeci – przewidziany w ustawie o samorządzie gminnym – sposób składania

Warszawa 2007, s. 396; J. Jagoda, *Mienie komunalne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 702.

⁴²⁸ Inaczej P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 127–128, gdzie uzasadnia swoje stanowisko pozycją reprezentantów gminy jako jej przedstawicieli ustawowych.

⁴²⁹ M. Stańko, *Pozycja prawna wójta (burmistrza i prezydenta miasta) w obrocie cywilnoprawnym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, S. Sibiga, Tychy 2004, s. 80.

⁴³⁰ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 331.

⁴³¹ Wyrok SN z dnia 12 grudnia 1996 roku, sygn. akt I CKN 22/96, OSNC 1997, nr 6–7, poz. 75.

oświadczeń woli w gminie zakłada tzw. reprezentację łączną. W tym przypadku wójt upoważnia swojego zastępcę oraz inną osobę do łącznego reprezentowania gminy. Również ta inna upoważniona osoba staje się – podobnie jak upoważniony zastępca – pełnomocnikiem. Dlatego też stosuje się do niej art. 95 – 106 k.c. W związku z tym inną upoważnioną osobą może być każdy, kto ma zdolność reprezentowania, czyli posiada co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 100 k.c.). Wydaje się również, że dopuszczalne jest udzielenie pełnomocnictwa do reprezentacji łącznej dwóm zastępcom wójta.

Chociaż ustawodawca przewidział w gminie tylko trzy sposoby składania oświadczeń woli w sferze cywilnoprawnej, bez możliwości odrębnej regulacji w statucie, to jednak krąg podmiotów uprawnionych do tej reprezentacji nie jest zamknięty. Nie wprowadzono bowiem żadnych ograniczeń podmiotowych w odniesieniu do osób, którym wójt może udzielić upoważnienia do łącznej reprezentacji wraz z upoważnionym zastępcą, co rodzi pewne wątpliwości w praktyce. W istocie bowiem gmina traci wpływ na wybór osoby upoważnionej przez wójta do składania oświadczeń woli. Może to być osoba w ogóle niezwiązana z gminą⁴³². Zdaniem A. Agopszowicza pełnomocnikiem gminy, upoważnionym do składania oświadczeń woli w jej imieniu, nie może być członek rady, gdyż prowadziłoby to do połączenia jego kompetencji stanowiących i wykonawczych w jednej osobie⁴³³. Wydaje się jednak, iż taka osoba nie tyle nie może być radnym, co raczej nim nie powinna być. Ustawa bowiem nie przewiduje takiego zakazu, a ograniczenia w zakresie łączenia mandatu radnego z innymi zajęciami stanowią katalog zamknięty⁴³⁴. Zdaniem K. Bandarzewskiego, w związku z tym, iż nie ma ku temu prawnych przeszkód, należy dopuścić możliwość udzielenia pełnomocnictwa radnemu gminy na podstawie art. 46 ust. 1 u.s.g. Jednakże z uwagi na pojawiającą się możliwość odmiennej interpretacji należy stwierdzić, iż kwestia ta powinna być precyzyjnie uregulowana w ustawie, tak aby nie powstawały w tym zakresie żadne wątpliwości⁴³⁵. Osoba ta jednak nie powinna być również skarbnikiem, który – poprzez udzielanie kontrasygnaty – sprawuje kontrolę nad mieniem gminy. Prowadziłoby to bowiem do połączenia w rękach jednej osoby kompetencji polegających na rozporządzaniu mieniem z kompetencjami kontrolnymi, a w konsekwencji do braku osoby upoważnionej do udzielenia kontrasygnaty.

Przy reprezentacji łącznej prawidłowe złożenie oświadczenia woli w imieniu gminy będzie zależne od zgodnego złożenia oświadczeń woli przez obu pełnomocników. Powstaje natomiast wątpliwość, czy muszą być one złożone jednocześnie, czy też nie. Na tak postawione pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Można by bowiem próbować uzależnić skutki od tego, który z pełnomocników złoży oświadczenie jako pierwszy. W sytuacji, gdy najpierw oświadczenie woli złożyłaby inna upoważniona przez wójta osoba, a dopiero po pewnym czasie upoważniony zastępca, nie można byłoby mówić o skutecznym działaniu. Natomiast w sytuacji odwrotnej, gdy oświadczenie woli złożyłby jako pierwszy upoważniony zastępca, a dopiero po jakimś czasie inna upoważniona osoba, wydaje się, że czynność taką można by uznać za skuteczną. Ustawa dopuszcza

⁴³² M. Stańko, *Pozycja prawna wójta...*, s. 79.

⁴³³ A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 315.

⁴³⁴ Tak też J. Jagoda, *Mienie komunalne...*, s. 708.

⁴³⁵ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 334, gdzie autor poświęca tej kwestii więcej uwagi.

bowiem jednoosobową reprezentację gminy przez upoważnionego zastępcę. Wówczas jednak należałoby pominąć późniejsze oświadczenie innej osoby, tak jakby go w ogóle nie było, a czynność uznać za ważną, ale już nie jako dokonaną w ramach reprezentacji łącznej, a jedynie jednoosobowej. Pamiętać jednak należy, iż o tym, w jaki sposób ma być reprezentowana gmina, decyduje wójt, udzielając upoważnienia samemu zastępcy lub zastępcy łącznie z inną osobą. Zatem w sytuacji, gdy zostało udzielone upoważnienie jedynie do reprezentacji łącznej, nie należy chyba uznawać czynności dokonanej wyłącznie przez zastępcę za skuteczną tylko dlatego, że ustawa dopuszcza jednoosobową reprezentację upoważnionego zastępcy. Podstawa działania pełnomocnika wynika bowiem z woli mocodawcy, a nie z przepisu, który jedynie określa temu mocodawcy dopuszczalne sposoby ustanowienia pełnomocnika. W tym przypadku wolą wójta było upoważnienie zastępcy do składania oświadczeń woli tylko i wyłącznie razem z inną upoważnioną osobą.

Kolejne wątpliwości, jakie rodzą się na tle art. 46 ust. 1 u.s.g., dotyczą zakresu rzeczowego składanych oświadczeń woli w imieniu gminy. Zgodnie bowiem z tym przepisem są to oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem. Powstaje zatem pytanie: co kryje się pod tym pojęciem? Pojęcie „mienie” na gruncie prawa cywilnego stanowi termin odrębny od pojęcia „majątek”, które obejmuje całokształt praw majątkowych (czyli aktywa i pasywa) przysługujących danemu podmiotowi. „Mienie” natomiast jest pojęciem węższym od „majątku”, gdyż obejmuje tylko aktywa⁴³⁶. Nie znajduje jednak uzasadnienia dla tego, ażeby celem ustawodawcy było zawężanie zakresu oświadczeń woli, do składania których uprawnione byłyby podmioty określone w art. 46 ust. 1 u.s.g., jedynie do aktywów gminy. Ponadto w analogicznych przepisach ustawy o samorządzie powiatowym (art. 48 ust. 1 u.s.p.) posłużył się on już formułą „oświadczenia woli w sprawach majątkowych” – a więc nie tylko w sprawach zarządu mieniem, ale we wszystkich sprawach majątkowych, zaś w ustawie o samorządzie województwa (art. 57 ust. 1 u.s.w.) mowa już tylko ogólnie o „oświadczeniach woli w imieniu województwa”. Interpretując literalnie art. 46 ust. 1 u.s.g., musielibyśmy dojść do wniosku, że jednak art. 31 u.s.g. stanowiący, iż to wójt reprezentuje gminę na zewnątrz, jest przepisem ogólnym odnoszącym się zarówno do sfery stosunków publicznoprawnych, jak i cywilnoprawnych, natomiast art. 46 ust. 1 u.s.g. jako *lex specialis* stanowiłby podstawę do działania jedynie w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba złożenia oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu jej aktywami. Równocześnie art. 48 ust. 1 u.s.p. byłby przepisem szczególnym w stosunku do art. 34 u.s.p., z tym że stanowiłby już podstawę do składania oświadczeń woli we wszystkich sprawach majątkowych (czyli nie tylko w sprawach zarządu mieniem). Natomiast w województwie musielibyśmy uznać, że ustawodawca przyjął w tym zakresie zupełnie odmienny model regulacji, odrębnie normując reprezentację województwa w sferze publicznoprawnej (art. 43 ust. 1 u.s.w.) i odrębnie w sferze cywilnoprawnej (art. 57 ust. 1 u.s.w.).

Przyjęcie powyższej koncepcji prowadziłoby w konsekwencji do bardzo znaczących rozbieżności pomiędzy trzema jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ich reprezentacji. Nie znajduję jednak racjonalnego uzasadnienia dla wprowadzenia tak

⁴³⁶ Tak np. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 11; B. Dolnicki, *Samorząd...*, Kraków 2001, s. 181; inaczej A. Agopszowicz, *Mienie komunalne*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001, s. 92. Według tego autora mienie gminy obejmuje zarówno aktywa, jak i pasywa.

odmiennych zasad składania oświadczeń woli. Dlaczego bowiem art. 46 ust. 1 u.s.g. miałby stanowić *lex specialis* w stosunku do art. 31 u.s.g., a art. 57 ust. 1 u.s.w. w stosunku do 43 ust. 1 u.s.w. już nie. Jakie czynniki decydowałyby o tym, iż w gminie i powiecie miałby obowiązywać zupełnie inny model reprezentacji osób prawnych niż w województwie.

Poza tym na tle art. 46 ust. 1 u.s.g. rodzi się pewna wątpliwość w odniesieniu do terminu „zarząd mieniem”, ponieważ zarząd polega na administrowaniu mieniem⁴³⁷ i jest tak naprawdę wewnętrzną sprawą gminy jako osoby prawnej. W związku z tym powstaje pytanie, czy chodzi tylko o takie czynności w ramach tego zarządu, które w konsekwencji wymagają wyrażenia woli na zewnątrz tej osoby, czy też może chodzi o wszelkie czynności zewnętrzne, dotyczące mienia gminy, czyli także takie, które dają się zmierzyć w pieniądzu. Zdaniem A. Agopszowicza, biorąc pod uwagę wykładnię językową i systemową (omawiany przepis znajduje się bowiem w rozdziale zatytułowanym „mienie komunalne”), należy raczej opowiedzieć się za wykładnią rozszerzającą aniżeli restryktywną⁴³⁸. Natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 października 2001 roku stwierdził, że „w art. 46 ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym chodzi wyłącznie o takie czynności w ramach zarządu mieniem, które wymagają wyrażenia woli na zewnątrz, a nie wszystkie czynności zewnętrzne mające aspekt majątkowy”⁴³⁹. W mojej ocenie słuszne jest stanowisko Sądu Najwyższego, w związku z czym należy przyjąć, iż przez pojęcie „zarząd mieniem” należy rozumieć takie działania, które dotyczą składania oświadczeń woli w imieniu gminy na zewnątrz w formie cywilnoprawnej i których przedmiotem jest nawiązanie, zmiana lub zniesienie prawa własności lub innego prawa majątkowego. Natomiast jeżeli zachodzi potrzeba podjęcia czynności administracyjnoprawnych dotyczących składania oświadczeń woli w odniesieniu do mienia gminy, to przepis art. 46 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić podstawy do podjęcia takiej czynności.

b) reprezentacja powiatu w sferze cywilnoprawnej

Kwestia składania oświadczeń woli w sferze cywilnoprawnej w powiecie została uregulowana zupełnie odmiennie niż w ustawie o samorządzie gminnym⁴⁴⁰.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.p. oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Przepis ten wprowadza więc wyjątek od zasady wyrażonej w art. 26 ust. 1 u.s.p., w myśl którego organem wykonawczym powiatu jest zarząd *in corpore*⁴⁴¹.

Zatem przepisy ustawy o samorządzie powiatowym przewidują jedynie reprezentację łączną – dwuosobową. Z treści art. 48 ust. 1 u.s.p. wynika bowiem, iż jest to przepis bezwzględnie obowiązujący⁴⁴². Tak więc nie istnieje możliwość odmiennego uregulowania

⁴³⁷ Por. G. Bieniek, *Reprezentacja skarbu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2002, s. 89.

⁴³⁸ A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 315.

⁴³⁹ Wyrok SN z dnia 11 października 2001 roku, sygn. akt II CKN 327/99, Lex nr 52727.

⁴⁴⁰ Zob. także M. Gurdek, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej* (cz. 3), „Nieruchomość” 2007, nr 4, s. 20 i n.

⁴⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2007 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 192/07, Lex nr 461369.

⁴⁴² Tak P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji...*, s. 43; a także B. Dolnicki, *Monokratyczne organy...*,

tej kwestii w statucie powiatu⁴⁴³. Artykuł 48 ust. 1 u.s.p. wymaga, aby oświadczenia woli składane były przez dwóch członków zarządu lub jednego członka zarządu i osobę upoważnioną przez zarząd. Ustawodawca nie nakazuje jednak, aby każdorazowo w składaniu oświadczeń woli w imieniu powiatu brał udział starosta. Mowa jest tylko o co najmniej jednym członku zarządu, którym w rozumieniu przepisów ustawy powiatowej jest każda osoba wchodząca w skład zarządu, a więc zarówno starosta, wicestarosta, jak i pozostali członkowie. W sytuacji, gdy oświadczenie woli składa tylko jeden członek zarządu, obowiązany jest on współdziałać z inną osobą upoważnioną przez zarząd⁴⁴⁴. Jednakże upoważnienie to – mając na względzie treść art. 48 ust. 1 u.s.p. – powinno być udzielone przez zarząd powiatu w całości, a nie jedynie przez dwóch członków zarządu⁴⁴⁵. Ustawodawca postanowił bowiem wprost, iż pełnomocnika ustanawia zarząd w formie uchwały. Natomiast ustawa nie wprowadza – podobnie jak w gminie – żadnych ograniczeń odnośnie do osób, którym zarząd może udzielić pełnomocnictwa, co rodzi pewne wątpliwości w praktyce⁴⁴⁶. Pomiędzy zarządem a radą powiatu istnieje bowiem, a przynajmniej powinna istnieć, więź oparta na zaufaniu, co między innymi wyraża się w akcie wyboru członków zarządu przez radę. Natomiast taka więź nie powstaje pomiędzy osobą upoważnioną przez zarząd do reprezentowania powiatu a radą. Zdaniem A. Agopszowicza taka regulacja pośrednio dopuszcza możliwość powołania *de facto* dodatkowych członków zarządu bez zgody, a nawet wiedzy rady powiatu⁴⁴⁷. Kontrowersje te pojawiają się przede wszystkim wtedy, gdy osoba upoważniona nie jest w żaden sposób związana z powiatem. Natomiast gdy osoba ta należy do kręgu osób wymienionych w art. 48 ust. 2 u.s.p. (np. jest pracownikiem starostwa), wątpliwości te są znacznie mniejsze.

Na tle art. 48 ust. 1 u.s.p. powstają także wątpliwości co do rzeczowego zakresu działania osób umocowanych do reprezentowania powiatu w sferze cywilnoprawnej. W przepisie tym bowiem mowa jest o oświadczeniach woli „w sprawach majątkowych”, a nie jak w gminie „w sprawach zarządu mieniem”. Zakres ten jest więc – w porównaniu do gminy – znacznie szerszy, gdyż obejmuje on także pasywa. „Sprawy majątkowe” to taka kategoria spraw, które obejmują wszelkie czynności mające wartość pieniężną i pozwalające oszacować tę wartość⁴⁴⁸. Przepis art. 48 ust. 1 u.s.p. dotyczy jedynie tych czynności, które obejmują wyrażenie woli w imieniu powiatu „na zewnątrz”. Oświadczenia woli kierowane bowiem wobec jednostek znajdujących się „wewnątrz” struktury organizacyjnej powiatu składane są poprzez czynności o charakterze administracyjnoprawnym, podejmowane na

s. 55; zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 1999 roku, PN.II.0914/5/99, OwSS 1999, nr 1, poz. 18.

⁴⁴³ Tak A. Cisek, *Mienie powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 115.

⁴⁴⁴ Upoważnienie to, tak jak w gminie, należy traktować jako pełnomocnictwo prawnomaterialne oparte na przepisach kodeksu cywilnego. Dlatego w tym zakresie odsyłam do uwag poczynionych w podrozdziale *a) reprezentacja gminy w sferze cywilnoprawnej*.

⁴⁴⁵ Tak też E. Hadrowicz, *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian?*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10, s. 22 i n. Inaczej R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 78–79.

⁴⁴⁶ Rozważania na ten temat przedstawione zostały w podrozdziale *a) reprezentacja gminy w sferze cywilnoprawnej*, gdyż te same wątpliwości powstają w gminie w stosunku do osoby upoważnionej przez wójta.

⁴⁴⁷ A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 315.

⁴⁴⁸ Zob. J. Jagoda, *Mienie powiatu...*, s. 394.

podstawie obowiązujących przepisów ustaw szczegółowych⁴⁴⁹. Tak więc w pojęciu „spraw majątkowych” mieszczą się wszelkie działania zmierzające do rozporządzenia majątkiem powiatu, dokonywane w formach cywilnoprawnych.

Chociaż regulacja art. 48 ust. 1 u.s.p. wywołuje znacznie mniej kontrowersji niż art. 46 ust. 1 u.s.g., to jednak rodzi się pytanie, dlaczego ustawodawca nie posłużył się w tym przepisie formułą użytą w ustawie o samorządzie województwa – „oświadczenia woli”, bez zbędnego precyzowania, o jaką sferę działalności chodzi. Oczywiście trudno wskazać przykład cywilnoprawnego oświadczenia woli, które w jakimś sensie nie dotyczyłoby spraw majątkowych, to jednak – zdaniem R. Szczepaniaka – przy zastosowaniu wykładni systemowej i językowej należy przyjąć, iż art. 48 ust. 2 u.s.p. oraz cały rozdział, w którym zawarty jest ten przepis, nie pretendują do miana wyczerpującej regulacji cywilnoprawnej reprezentacji powiatu. Uważam jednak, iż biorąc pod uwagę intencję ustawodawcy i *ratio legis* tej regulacji, należy opowiedzieć się za wykładnią rozszerzającą, przyjmując, że chodzi tu o wszelkie cywilnoprawne oświadczenia woli. Oświadczenia te stanowią przejaw (uzewnętrznienie) woli, wyrażający w dostateczny sposób zamiar ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego⁴⁵⁰. Ponieważ powiat jest osobą prawną, to takie oświadczenie woli powinno odpowiadać woli wewnętrznej podmiotu dokonującego czynności prawnej. Tę wolę wewnętrzną powiatu wyraża akt stanowiący powiatu⁴⁵¹. O ile w gminie ustawodawca przewidział, iż oświadczenia woli w imieniu gminy w sferze cywilnoprawnej składa organ wykonawczy (wójt) lub jego pełnomocnik, albo dwaj pełnomocnicy łącznie, o tyle w ustawie o samorządzie powiatowym nie wskazano wprost, który organ uprawniony jest do reprezentowania powiatu jako osoby prawa prywatnego. Nie ulega jednak wątpliwości, iż organem tym jest (podobnie jak w gminie) organ wykonawczy, czyli zarząd powiatu. Zarząd bowiem wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Jest on jednak, w przeciwieństwie do wójta, organem wieloosobowym. Nie oznacza to mimo wszystko, że powinien on składać również oświadczenia woli kolegialnie. Taki bowiem sposób reprezentowania byłby bardzo trudny do realizowania. Dlatego też ustawodawca zdecydował się – wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w gminie przed 2002 rokiem oraz na zasadach reprezentacji kapitałowych spółek handlowych – na reprezentację łączną. W ten sposób należy stwierdzić, że skoro powiat jako osoba prawna działa na zewnątrz poprzez swoje organy (w tym przypadku zarząd, który to zarząd podejmuje swoje działania poprzez dwóch członków), to ich działania przypisuje się działaniom zarządu, a te z kolei działaniom samego powiatu⁴⁵². W ten sposób należy dojść do wniosku, że w przypadku przekroczenia zakresu umocowania przez dwóch członków zarządu zachodzi konieczność stosowania art. 39 k.c., w związku z tym umowa przez nich zawarta jest bezwzględnie nieważna i nie zachodzi możliwość potwierdzenia jej przez właściwy organ powiatu. Natomiast druga strona takiej umowy nie może dochodzić naprawienia szkód od powiatu, a jedynie od osób, z którymi zawarła przedmiotową umowę⁴⁵³.

⁴⁴⁹ K. Bandarzewski, *Mienie powiatu...*, s. 353.

⁴⁵⁰ A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 278.

⁴⁵¹ Por. A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 314.

⁴⁵² E. Płonka, *Mechanizm łączenia skutków prawnych działań z osobami prawnymi na przykładzie spółek kapitałowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1994, Prawo CCXXXI, s. 77.

⁴⁵³ Zob. wyrok SN z dnia 30 października 1969 roku, sygn. akt II CR 430/69, OSNC 1970, nr 9, poz. 152 – co prawda wyrok ten dotyczył spółdzielni, ale zawarta w nim teza jest adekwatna do omawianego przypadku.

Inaczej natomiast kwestia ta wygląda, gdy oświadczenie woli w imieniu powiatu składa jeden członek zarządu wraz z inną upoważnioną przez zarząd osobą. Wówczas do oceny skutków działania nieumocowanego, bądź działania z przekroczeniem umocowania należy wobec członka zarządu zastosować odmienne przepisy od tych, które odnoszą się do oceny działania pełnomocnika (tj. innej osoby niebędącej członkiem zarządu, ale przez niego upoważnionej). Członek zarządu nie jest bowiem pełnomocnikiem, a jedynie pełni funkcję organu powiatu, dlatego też przekroczenie zakresu jego umocowania skutkuje bezwzględnie nieważnością czynności prawnej. Natomiast pełnomocnik zarządu nie jest organem powiatu, ani nie pełni jego funkcji, dlatego też w przypadku przekroczenia przez niego zakresu upoważnienia lub działania w ogóle bez pełnomocnictwa mamy do czynienia z czynnością prawną niezupełną (dotkniętą sankcją bezskuteczności zawieszoną). Ważność tak zawartej umowy, jeżeli tylko została prawidłowo podpisana przez członka zarządu, zależeć będzie od potwierdzenia przez powiat. Natomiast potwierdzenie skutkować będzie ważnością umowy od chwili jej zawarcia. W związku z tym powstaje kolejne pytanie: kto ma dokonać takiego potwierdzenia – zarząd w formie uchwały, czy też może wystarczy potwierdzenie dwóch członków zarządu? Wydaje się, że nie ma podstaw prawnych do tego, aby istniał wymóg potwierdzania takiej czynności przez cały zarząd.

Rozważenia wymaga również kwestia tego, który z członków zarządu może składać oświadczenia woli łącznie z pełnomocnikiem. W literaturze przyjmuje się, że nie ma przeszkód, aby zarząd wskazał, który z jego członków będzie uprawniony do działania łącznie z inną upoważnioną osobą⁴⁵⁴. Pamiętać jednak należy, iż taka uchwała zarządu nie może ograniczać pozostałych członków, gdyż ma ona jedynie charakter wewnętrzny. W związku z tym mimo że zarząd wskaże imiennie jakiegoś członka jako uprawnionego do łącznej reprezentacji powiatu z pełnomocnikiem, czynność prawna dokonana przez innego członka zarządu będzie również skuteczna, jeżeli tylko dokonał on jej z inną osobą upoważnioną przez zarząd. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku, gdy oświadczenie woli zostaje złożone przez dwóch członków zarządu. Przepis art. 48 ust. 1 u.s.p. jest przepisem bezwzględnie obowiązującym, tak więc nie istnieje możliwość odmiennego uregulowania tej kwestii poprzez wskazanie np. w statucie, że jednym z członków obligatoryjnie, w każdym przypadku, musi być starosta. Ponieważ zarząd powiatu składa się z trzech do pięciu członków, w tym starosty i wicestarosty, uprawnionym do składania oświadczeń woli członkiem jest każda osoba wchodząca w jego skład. Czy istnieje zatem w ogóle możliwość określenia np. w statucie powiatu, który z uprawnionych członków będzie to prawo wykonywał? Wydaje się, że tak. W praktyce bowiem istnieje możliwość, a nawet potrzeba rozdziału kompetencji poszczególnych członków zarządu. Każdy z nich miałby przydzieloną grupę spraw, co ułatwiałoby pracę zarządowi⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ K. Bandarzewski, *Mienie powiatu...*, s. 357.

⁴⁵⁵ Dokonanie w regulaminie podziału spraw, w stosunku do których oświadczenia woli składają określone członkowie musi nastąpić z zachowaniem pewnych reguł. Podział ten powinien być dokonany tak, aby każdy członek zarządu został uprawniony do składania oświadczeń woli w określonym zakresie (oczywiście łącznie z innym członkiem zarządu lub pełnomocnikiem), a ponadto aby nie dyskryminował żadnego z członków – tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 1999 roku, PN.II.0914/5/99, OwSS 1999, z. 1, poz. 18.

c) reprezentacja województwa w sferze cywilnoprawnej

Wydaje się, że najprostsza, ale i zarazem najtrafniejsza regulacja kwestii składania oświadczeń woli została zawarta w ustawie o samorządzie województwa⁴⁵⁶. Zgodnie z art. 57 ust. 1 u.s.w. oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. Przepis ten w przeciwieństwie do regulacji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, a jedynie dyspozytywny. Tak więc pierwszeństwo ma w tym wypadku regulacja statutowa. Natomiast reguła wyrażona w art. 57 ust. 1 u.s.w. znajduje zastosowanie dopiero wówczas, gdy statut nie stanowi inaczej. Wtedy w zakresie składania oświadczeń woli w imieniu województwa obowiązuje reprezentacja łączna (dwuosobowa), dokonywana przez dwóch członków zarządu, z tym że jednym z nich obligatoryjnie musi być każdorazowo marszałek⁴⁵⁷. Ustawa natomiast nie przewiduje powołania pełnomocnika upoważnionego do łącznego działania wraz z członkiem zarządu (bądź nawet wprost z marszałkiem województwa). Natomiast statut może przewidywać odmienne zasady składania oświadczeń woli w imieniu województwa. W literaturze dopuszcza się więc reprezentację łączną dwóch dowolnych członków zarządu bądź członka zarządu i osoby upoważnionej przez zarząd⁴⁵⁸. Wydaje się, że ustawodawca pozostawił całkowitą swobodę uregulowania tej kwestii w statucie. Dlatego też istnieje nawet możliwość, aby województwo reprezentował jednoosobowo marszałek, członek zarządu lub upoważniony przez zarząd pełnomocnik. Pojawiła się jednakże w doktrynie także i taka koncepcja, zgodnie z którą swoboda regulacji statutowej nie jest zupełna, dlatego że zgodnie z art. 57 ust. 1 u.s.w. każdorazowo w składaniu oświadczenia woli w imieniu województwa powinien brać udział marszałek województwa, a ponadto niedopuszczalne jest ustanowienie pełnomocnika⁴⁵⁹. Z powyższego założenia wynikałoby, iż w statucie można by przewidzieć jedynie jednoosobową reprezentację marszałka województwa lub reprezentację łączną przez marszałka wraz z innym członkiem zarządu (ale takie rozwiązanie byłoby już tożsame z regulacją ustawową, tj. art. 57 ust. 1 u.s.w.). Jedynym dopuszczalnym odmiennym rozwiązaniem byłoby zatem samodzielne działanie przewodniczącego zarządu. Idąc dalej, rodzi się pytanie: jaki byłby cel wprowadzania art. 57 ust. 2 u.s.w., przewidującego, że sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli innych niż przewidywane w statucie województwa, skoro w statucie tym przewidziana mogłaby być jedynie – i tak już – jednoosobowa reprezentacja marszałka? B. Dolnicki i P. Chmielnicki stoją wprawdzie na stanowisku, że ustawodawca (w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w powiecie) przewidział konieczność każdorazowego udziału marszałka przy składaniu oświadczeń woli w imieniu województwa, to jednak pamiętać należy, że autorzy ci w swym poglądzie odnoszą się jedynie do sytuacji, gdy statut województwa nie stanowi inaczej⁴⁶⁰, czyli gdy

⁴⁵⁶ Zob. także M. Gurdek, *Reprezentacja jednostek...*, s. 20 i n.

⁴⁵⁷ Zob. P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji...*, s. 45; B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy...*, s. 11.

⁴⁵⁸ R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 189.

⁴⁵⁹ Por. K. Bandarzewski, *Mienie samorządu województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, s. 293.

⁴⁶⁰ Zob. P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji...*, s. 45; B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy...*,

zastosowanie znajduje art. 57 ust. 1 u.s.w. Jeżeli natomiast zasady reprezentacji określa statut, to nie istnieją żadne ograniczenia co do zakresu podmiotów, które mogą zostać upoważnione do składania oświadczeń woli w imieniu województwa.

Jeżeli natomiast chodzi o wewnętrzny podział czynności między członkami zarządu województwa⁴⁶¹, o prawidłowość złożenia oświadczeń woli przez dwóch członków zarządu (w tym marszałka), o jednoczesność ich działania, o wady tak złożonego oświadczenia woli oraz o niemożność potwierdzenia tego oświadczenia, to obowiązują tu takie same zasady co przy składaniu oświadczeń woli przez dwóch członków zarządu powiatu. Natomiast w zależności od regulacji statutowej znajdują również odpowiednio zastosowanie zasady dotyczące reprezentacji powiatu przez jednego członka zarządu wraz z inną osobą upoważnioną przez zarząd lub dotyczące jednoosobowej reprezentacji gminy przez upoważnionego zastępcę wójta. Aktualne będą także uwagi odnoszące się do charakteru prawnego pełnomocnika oraz do samego pełnomocnictwa. W art. 57 ust. 1 u.s.w. ustawodawca posłużył się ogólną formułą „oświadczenia woli w imieniu województwa”, rezygnując ze zbędnego precyzowania, o jaką sferę działalności województwa chodzi. Jest to chyba najtrafniejsza regulacja tej kwestii spośród wszystkich trzech ustaw samorządowych. Z formuły tej wynika bowiem umocowanie do składania wszelkich oświadczeń woli w sferze cywilnoprawnej, w przeciwieństwie do art. 46 ust. 1 u.s.g. i art. 48 ust. 1 u.s.p., które nie przesądzają, iż chodzi o całą sferę stosunków cywilnoprawnych, a wprowadzają raczej niepotrzebne ograniczenia właściwości organu reprezentującego, zwłaszcza w przypadku gmin⁴⁶².

Wydaje się jednak, iż przepisy te, tj. art. 46 ust. 1 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p. i art. 57 ust. 1 u.s.w., dotyczą sfery stosunków cywilnych w ogólności, mimo użycia w każdej z ustaw innej formuły, wskazującej m.in. w gminie, jakoby chodziło jedynie o zarząd jej aktywami.

d) szczególne przypadki jednoosobowej reprezentacji gminy, powiatu i województwa w sferze cywilnoprawnej

W powiecie i województwie (poza przypadkiem, gdy statut reguluje odmiennie zasady składania oświadczeń woli) zasadą jest reprezentacja łączna. Jednakże ustawodawca przewidział także możliwość jednoosobowej reprezentacji tych jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 48 ust. 2 u.s.p. stanowi bowiem, iż zarząd powiatu może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. Podobną regulację zawiera art. 57 ust. 5 u.s.w., zgodnie z którym zarząd województwa może upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności województwa⁴⁶³.

s. 11.

⁴⁶¹ Podobnie jak w powiecie należy przyjąć, iż dopuszczalne jest dokonanie w regulaminie organizacyjnym urzędu marszałkowskiego wewnętrznego podziału między członkami zarządu zadań, w których oświadczenia woli będą składane przez określonych jego członków.

⁴⁶² P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji...*, s. 45.

⁴⁶³ Analogiczny przepis obowiązywał również – przed 2002 rokiem – w gminie. W myśl art. 46 ust. 2 u.s.g. zarząd mógł bowiem udzielić wójtowi lub burmistrzowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy. Obecnie z oczywistych względów ustęp ten

Ponadto w art. 57 ust. 2 u.s.w. została przewidziana możliwość udzielenia przez sejmik województwa upoważnienia marszałkowi do jednoosobowego składania oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa.

Natomiast dodatkowo w gminie i województwie – zgodnie z art. 47 u.s.g i art. 56 u.s.w. – kierownicy gminnych i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta lub (odpowiednio) zarząd województwa. Chociaż nie wynika to z treści art. 47 u.s.g. i art. 56 u.s.w. również i w tych przypadkach, w praktyce chodzi o składanie oświadczeń woli w sprawach związanych z prowadzeniem bieżącej działalności tych jednostek.

Powyższe regulacje mają na celu usprawnienie działalności jednostek samorządu terytorialnego. Rzeczą oczywistą jest bowiem to, iż dokonywanie każdej czynności cywilnoprawnej przez organy wykonawcze (ich członków) lub ewentualnie upoważnionych przez nie pełnomocników jest niepraktyczne. Dlatego też ustawodawca postanowił, iż przynajmniej w zakresie bieżącej działalności (poza gminą) organy wykonawcze mogą upoważnić do składania oświadczeń woli w tym zakresie także pracowników starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego⁴⁶⁴.

Pojęcie bieżącej działalności nie zostało precyzyjnie określone, jednakże w literaturze przyjmuje się, iż są to czynności dnia codziennego, rutynowe, wymagające natychmiastowego działania, a nieprzewidujące poważnych, nadzwyczajnych zobowiązań po stronie osoby prawnej⁴⁶⁵. W związku z tym wydaje się, że zarząd, udzielając upoważnienia osobom wymienionym w art. 48 ust. 2 u.s.p i w art. 57 ust. 5 u.s.w., powinien wskazać w tym upoważnieniu, do jakiej kwoty mogłyby te osoby jednoosobowo składać oświadczenia woli o charakterze majątkowym lub wskazać konkretny rodzaj czynności prawnych, które mogą być dokonywane jednoosobowo⁴⁶⁶. Dlatego też konstrukcja przepisów dopuszczających możliwość jednoosobowej reprezentacji powinna maksymalnie usprawniać działanie jednostek. Z tego punktu widzenia za najlepszą należy uznać formułę zawartą w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa, gdyż dopuszcza ona możliwość upoważnienia przez zarząd wszystkich pracowników starostwa lub urzędu marszałkowskiego, a nie tylko – jak to ma miejsce w gminie – kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W gminie co prawda przed rokiem 2002 istniała również możliwość upoważnienia przez zarząd do składania takich oświadczeń woli, ale tylko wójta, lecz obecnie – z oczywistych względów – przepis ten został skreślony. Powstaje jednak pytanie, dlaczego ustawodawca nie przewidział w gminie możliwości upoważnienia – wzorem powiatu i województwa – także innych pracowników urzędu gminy. Skoro

został skreślony.

⁴⁶⁴ SN w uzasadnieniu do uchwały z dnia 30 września 1992 roku (sygn. akt III AZP 17/92, OSNC 1993, nr 3, poz. 25) wyraził zapatrywanie, iż rozważany przepis dotyczy jedynie udzielenia upoważnienia do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności jednostki samorządowej, a zatem dotyczy wyłącznie działania danej jednostki jako osoby prawa cywilnego w sferze gospodarowania jej mieniem.

⁴⁶⁵ A. Agopszowicz, *Władze gminy*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 318.

⁴⁶⁶ Tak. K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy...*, s. 145; zob. także J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemieć, W. Miemieć, *Komentarz*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 402.

celem ustawodawcy było usprawnienie działalności organów wykonawczych, to również i w gminie wójt powinien zostać odciążony, przynajmniej od składania oświadczeń w bieżących, prostych sprawach. Rzecz jasna, że obecnie jest on organem monokratycznym, więc nie istnieje możliwość upoważnienia innych członków (gdyż ich po prostu nie ma), a upoważnianie samego siebie byłoby pozbawione sensu. Ale pozostali pracownicy urzędu gminy mogliby wyręczać go chociaż w rutynowych sprawach. Co prawda ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość udzielenia pełnomocnictwa kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych do składania oświadczeń woli w imieniu gminy, którzy z kolei w myśl art. 106 k.c. mogą ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników, ale tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa⁴⁶⁷. W art. 47 u.s.g. i art. 56 u.s.w., gdzie przewidziana została również możliwość jednoosobowego składania oświadczeń woli, ustawodawca nie ograniczył już zakresu, w jakim upoważnieni kierownicy gminnych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, uprawnieni są do składania oświadczeń woli. W literaturze istnieje jednak pogląd, zgodnie z którym wykładnię art. 47 u.s.g. należy ściśle wiązać z art. 46 u.s.g., a zatem jakoby również w tym przepisie chodziło jedynie o oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem⁴⁶⁸. W mojej opinii, gdyby nawet należało treść art. 47 u.s.g. wiązać ściśle z treścią art. 46 u.s.g., to i tak doszlibyśmy do wniosku, że kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej upoważnieni są na podstawie udzielonego im pełnomocnictwa do składania wszelkich oświadczeń woli. Uważam bowiem, że wprowadzone w art. 46 ust. 1 u.s.g. ograniczenie oświadczeń woli do spraw w zakresie „zarządu mieniem” jest jedynie nieprzemyślanym błędem językowym ustawodawcy, niemającym na celu rzeczywistego ograniczenia zakresu tych oświadczeń w sferze cywilnoprawnej. Ustawodawca najprawdopodobniej chciał jedynie wskazać, iż właśnie art. 46 ust. 1 u.s.g. dotyczyć ma reprezentacji gminy w sferze cywilnej i stąd posłużył się terminem „w zakresie zarządu mieniem”, nie zdając sobie do końca sprawy z konsekwencji, jakie wywołuje jego dosłowne brzmienie.

Pamiętać jednak należy, że kierownik gminnej i wojewódzkiej jednostki organizacyjnej umocowany do składania oświadczeń woli reprezentuje odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego nie jako jej organ (tym jest wójt lub zarząd województwa), ale jako jej przedstawiciel. Udział jednostki organizacyjnej w obrocie opiera się bowiem nie na wyodrębnieniu prawnym (gdyż nie posiada ona osobowości prawnej), lecz na umocowaniu jej kierownika do dokonywania czynności prawnych w imieniu i ze skutkiem prawnym dla gminy lub województwa jako osoby prawnej⁴⁶⁹.

Ponadto z art. 57 ust. 2 u.s.w. wynika, iż sejmik województwa może w uchwale (innej niż statut) upoważnić marszałka województwa do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie. Jednakże w literaturze pojawiły się różne interpretacje tego przepisu. Tymczasem, aby móc dokonać wykładni art. 57 ust. 2 u.s.w., należy najpierw zastanowić się, czy możliwe jest w ogóle upoważnienie marszałka do jednoosobowego składania oświadczeń w sytuacji, gdy statut w ogóle nie reguluje tej

⁴⁶⁷ P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji...*, s. 46.

⁴⁶⁸ Tak A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 322.

⁴⁶⁹ Por. S. Prutis, *Zasady reprezentacji...*, s. 65.

kwestii, a więc gdy znajduje zastosowanie reguła wyrażona w art. 57 ust. 1 u.s.w.

Wydaje się, że w takim przypadku nie jest dopuszczalne udzielenie takiego upoważnienia marszałkowi, skoro ustawodawca – w celu ustalenia rodzaju spraw, w których marszałek miałby zostać upoważniony do osobistego działania – wyrażnie w art. 57 ust. 2 u.s.w. odsyła do statutu⁴⁷⁰. Zatem brak regulacji statutowej czyni niemożliwym określenie takiej kategorii spraw, w której składanie oświadczeń woli mogłoby być uregulowane odmiennie. W związku z tym rodzi się kolejne pytanie, czy wystarczające jest samo statutowe uregulowanie tej kwestii, bez względu na treść tej regulacji, czy też może konieczne jest, aby już sam statut upoważniał w pewnym zakresie marszałka do składania oświadczeń woli, natomiast uchwała sejmiku miałaby upoważniać go do składania jeszcze innych oświadczeń niż te, które wymienione zostały w statucie? Inaczej mówiąc: co miał ustawodawca na myśli posługując się formułą „oświadczenia inne niż przewidywane w statucie”. Inne, czyli takie, o których w ogóle nie ma mowy w statucie, czy też inne to takie, do składania których statut nie upoważnił marszałka lecz kogoś innego. Z literalnego brzmienia wynika, iż mają to być oświadczenia inne niż te, o których mowa w statucie. Wówczas mielibyśmy do czynienia z taką sytuacją, w której statut wprowadza odmienną regulację, ale tylko w pewnym zakresie, zaś do oświadczeń woli w pozostałej części znajdowałaby zastosowanie reguła wynikająca z art. 57 ust. 1 u.s.w. W takim przypadku sejmik województwa mógłby odrębną uchwałą upoważnić marszałka do osobistego działania, w sprawach nieokreślonych w statucie, czyli w tych, co do których odnosiłaby się nadal regulacja ustawowa. Jednakże w praktyce okazuje się, iż z treści poszczególnych statutów⁴⁷¹ wynika, że regulują one kwestię składania oświadczeń woli w sposób wyczerpujący. Tak więc nie ma mowy o jakiegokolwiek kategorii spraw nieobjętej tą regulacją, dlatego też zwrot „innych niż w statucie” nie oznacza w takim przypadku jakichś innych oświadczeń, o których w ogóle nie ma mowy w statucie, gdyż takie po prostu nie istnieją. Być może jednak celem ustawodawcy było uniemożliwienie zmiany statutu inną uchwałą sejmiku województwa. W związku z tym uchwała ta mogłaby wprowadzać jedynie nowe reguły w stosunku do zasady przewidzianej w art. 57 ust. 1 u.s.w., przy jednoczesnym istnieniu odmienniej (ale jedynie w części) regulacji statutowej. Jednakże przy takim założeniu dochodzimy do wniosku sprzecznego z treścią art. 57 ust. 1 u.s.w. *in fine*, zgodnie z którą jedynie statut może przewidywać inny sposób reprezentacji województwa w sferze cywilnoprawnej. Dlatego też wydaje się, że „oświadczenia inne niż przewidywane w statucie” to raczej oświadczenia inne (tzn. dalsze) niż te, do składania których marszałek został upoważniony w statucie. W związku z tym jeżeli statut nie upoważnia marszałka do składania jakiegokolwiek oświadczeń woli w imieniu województwa, wówczas sejmik nie może podjąć uchwały upoważniającej marszałka na podstawie art. 57 ust. 2 u.s.w. do składania jeszcze innych oświadczeń woli. Lecz i tutaj powstaje pytanie: czy marszałek musi być upoważniony do jednoosobowego składania tych oświadczeń, czy też może wystarczy, że został upoważniony do reprezentacji łącznej? Wydaje się, że

⁴⁷⁰ Zdecydowanie taką możliwość odrzuca K. Bandarzewski, *Mienie samorządu województwa...*, s. 297–298. Natomiast A. Szewc jest przeciwnikiem takiego nadmiernego rygoryzmu dogmatycznego – zob. A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 445.

⁴⁷¹ Zob. np. Statut Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 listopada 2003 roku, Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego 2003, Nr 216, poz. 4708, Statut Województwa Lubuskiego z dnia 5 października 1999 roku, Dz. Urz. Województwa Lubuskiego 2002 Nr 57, poz. 717 z późn. zm., Statut Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 5 marca 2001 roku, Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego 2001, Nr 12, poz. 251 z późn. zm.

wystarczy, iż w ogóle zostanie upoważniony, nawet łącznie z innym członkiem zarządu lub pełnomocnikiem. Wówczas jednak upoważnienie do osobistego działania musi dotyczyć innych oświadczeń niż te, do składania których został on upoważniony w ramach reprezentacji łącznej. W przeciwnym bowiem razie mielibyśmy jedynie do czynienia z innym sposobem składania oświadczeń woli, które już i tak należały do jego właściwości. Ustawodawca natomiast wyraźnie stanowi o innych oświadczeniach, nie zaś o innym typie reprezentacji (np. zamiast jednoosobowej – łącznej). Artykuł 57 ust. 2 u.s.w. nie znajdzie również zastosowania w sytuacji, gdy w statucie generalnie upoważniono marszałka do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu województwa⁴⁷².

Tak podjęta uchwała sejmiku będzie stanowić przepis szczególny w stosunku do statutu województwa, zawierającego w tym przypadku regułę ogólną (podobnie jak uchwała zarządu województwa, podjęta na podstawie art. 57 ust. 5 u.s.w.).

Podsumowując: w powiecie istnieje możliwość udzielenia przez zarząd upoważnienia do składania oświadczeń woli w zakresie bieżącej działalności pracownikom starostwa powiatowego, kierownikom służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu (art. 48 ust. 2 u.s.p.), zaś w województwie jedynie pracownikom urzędu marszałkowskiego. Zdaniem K. Bandarzewskiego w związku z tym, że starosta, marszałek województwa, jak i inni członkowie zarządów mogą być w określonych przypadkach pracownikami odpowiedniego urzędu⁴⁷³, nie istnieją przeszkody do tego, aby w trybie art. 48 ust. 2 u.s.p. i art. 57 ust. 5 u.s.w. zarządy upoważniły tych właśnie pracowników do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu i województwa⁴⁷⁴. Ponadto ustawodawca w art. 47 ust. 1 u.s.g. i w art. 56 ust. 1 u.s.w. przewidział także możliwość upoważnienia w gminie przez wójta, a w województwie przez zarząd kierowników gminnych (odpowiednio wojewódzkich samorządowych) jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej do jednoosobowego działania. Dodatkowo w myśl art. 57 ust. 1 u.s.w. w województwie istnieje możliwość upoważnienia w statucie innych osób do składania wszelkich oświadczeń w imieniu województwa, a także upoważnienia – odrębną od statutu uchwałą sejmiku województwa – marszałka do jednoosobowego składania oświadczeń woli.

e) kontrasygnata skarbnika

Zgodnie z art. 46 ust. 3 u.s.g. w sytuacji, gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. W myśl art. 48 ust. 3 u.s.p. jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań

⁴⁷² Por. B. Dolnicki, *Struktura organizacyjna województwa samorządowego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, t. VIII, s. 61.

⁴⁷³ Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 u.p.s. pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru są:

– w urzędzie marszałkowskim – marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,

– w starostwie powiatowym – starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi.

⁴⁷⁴ K. Bandarzewski, *Mienie samorządu województwa...*, s. 301.

majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Z kolei art. 57 ust. 3 u.s.w. stanowi, iż czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej. Powyższe normy są w zasadzie analogiczne, aczkolwiek zawierają pewne odrębności. Chodzi bowiem o to, iż ustawodawca odmiennie określił zakres spraw podlegających kontrasygnacie, i tak w odniesieniu do gmin są to czynności mogące spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, powiatów – czynności mogące spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, zaś do województw – są to czynności, z których wynika (a nie mogące spowodować) zobowiązanie pieniężne⁴⁷⁵. Formuła użyta w ustawie gminnej i wojewódzkiej ma węższy zakres niż formuła zastosowana w ustawie powiatowej, gdyż czynnościami mogącymi spowodować zobowiązania pieniężne są wprawdzie wszelkie czynności mające charakter majątkowy⁴⁷⁶, ale już nie odwrotnie. Ponadto zarówno art. 46 ust. 3 u.s.g., jak i art. 48 ust. 3 u.s.p. wymaga jedynie, aby czynność ta mogła spowodować powstanie zobowiązania, a więc niekoniecznie musi ono powstać od razu, lecz może to nastąpić w przyszłości. Poza tym zwrot „mogące” sugeruje jakoby zobowiązanie w ogóle nie musiało powstać. W przeciwnym bowiem razie ustawodawca powinien posłużyć się formułą „mające spowodować powstanie zobowiązania” lub „powodujące powstanie zobowiązania”. Natomiast art. 57 ust. 3 u.s.w. jednoznacznie przesądza, iż ma to być czynność, z której wynika zobowiązanie pieniężne, a nie każde, zwłaszcza takie, które dopiero może (ale niekoniecznie musi) doprowadzić do powstania zobowiązania pieniężnego⁴⁷⁷.

Przedmiotowy zakres czynności prawnych wymagających kontrasygnaty

Kolejny problem stanowi określenie przedmiotowego zakresu czynności prawnych mogących spowodować w gminie powstanie zobowiązań pieniężnych. Wątpliwości powstają bowiem w związku z tym, że w art. 46 ust. 1 u.s.g. mowa jest o oświadczeniach woli w zakresie zarządu mieniem, zaś w ust. 3 tegoż artykułu postanowiono, że czynności mogące spowodować zobowiązania pieniężne wymagają kontrasygnaty. Na tle tych dwóch przepisów powstaje zatem pytanie: czy art. 46 ust. 3 u.s.g. dotyczy tylko oświadczeń woli, o których mowa w ust. 1 (czyli składanych w zakresie zarządu mieniem gminy),

⁴⁷⁵ „Zarówno względy praktyczne, jak i ustrojowe uzasadniają jednak twierdzenie, że kontrasygnata powinna dotyczyć jedynie takich czynności, których realizacja zależy w dużej mierze od swobodnego uznania samorządu (z reguły cywilnoprawnych) – wówczas istotnie pełni funkcję kontrolną. Nie ma zaś ona uzasadnienia w przypadku czynności, których realizacja uzależniona jest nie tyle od uznania samorządu, ile od przesłanek unormowanych prawem materialnym, np. administracyjnym czy podatkowym” – tak S. Czarnow, *Kontrasygnata – martwa instytucja?*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 11, s. 16 i n.

⁴⁷⁶ A. Szewc, *Mienie komunalne...*, s. 326; tak też A. Cisek, *Mienie powiatu...*, s. 115. Autor ten podnosi, że kontrasygnata w powiecie niezbędna jest do zaciągania wszystkich zobowiązań majątkowych, również niepieniężnych. Każde bowiem z tych zobowiązań może spowodować powstanie (niejako wtórnie) zobowiązania pieniężnego w postaci odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania – A. Cisek, *Mienie powiatu...*, s. 115.

⁴⁷⁷ P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji...*, s. 47; zob. także A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 446.

czy wszelkich czynności prawnych mogących zrodzić zobowiązanie pieniężne, a może także takich, które powodują również zmianę treści lub ustanie zobowiązania pieniężnego, czy w końcu – wszystkich czynności, które rodzą jakieś skutki majątkowe. Wykładnia systemowa wskazywałaby na to, iż obowiązek kontrasygnaty dotyczy tylko oświadczeń woli składanych w zakresie zarządu mieniem. Jednakże art. 46 ust. 3 u.s.g. posługuje się ogólnie pojęciem czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązania pieniężnego, dlatego też wydaje się, że w art. 46 ust. 3 u.s.g. chodzi o zobowiązania po stronie gminy do spełnienia świadczenia pieniężnego. Będzie to więc każda czynność prawna zawierająca oświadczenie woli, złożone zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.g., które wyrażone zostało w celu powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego. Treść art. 46 ust. 3 u.s.g. nie obejmuje jednak wszystkich czynności, które rodzą jakiejkolwiek skutki majątkowe⁴⁷⁸. Ponadto wspomnieć należy, iż ustawodawca błędnie uregulował art. 46 ust. 1 u.s.g., niepotrzebnie zawężając zakres rzeczowy oświadczeń woli wskazanych w tym przepisie. Gdyby posłużył on się w art. 46 ust. 1 u.s.g. taką samą formułą, jakiej użył w ustawie o samorządzie województwa (tj. „oświadczenia woli” w ogólności), przepis ten nie rodziłby żadnych wątpliwości, a i wykładnia systemowa dawałaby również zadowalające rezultaty.

Dodatkowe wątpliwości rodzą się na tle art. 47 u.s.g. i art. 56 u.s.w. Nie jest bowiem jasne, czy czynności dokonywane jednoosobowo przez kierowników gminnych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych, których skutkiem może być (lub które powodują) powstanie zobowiązania pieniężnego, także wymagają kontrasygnaty skarbnika. Przy udzieleniu pozytywnej odpowiedzi rodzi się kolejne pytanie: czy ma tu również zastosowanie art. 46 ust. 4 u.s.g. i art. 57 ust. 4 u.s.w., czyli komu przysługuje w takim przypadku przewidziane w tych przepisach uprawnienie zwierzchnika polegające na wydaniu pisemnego polecenia udzielenia kontrasygnaty? Powyższe wątpliwości wynikają z systematyki przepisów ustaw samorządowych, z których wydaje się wynikać, że wymóg kontrasygnaty odnosi się wyłącznie do czynności prawnych dokonywanych przez wójta, jego upoważnionego zastępcę działającego jednoosobowo lub łącznie z inną upoważnioną osobą oraz przez marszałka województwa łącznie z innym członkiem zarządu (chyba że w statucie województwa przewidziane zostały odmienne zasady składania oświadczeń woli w imieniu województwa).

Wydaje się jednak, że istnieje kilka argumentów przemawiających za przyjęciem poglądu, zgodnie z którym wymóg kontrasygnaty odnosi się również do czynności podejmowanych przez upoważnionych kierowników odpowiednich jednostek organizacyjnych. Słusznie bowiem zauważyła J. Jagoda⁴⁷⁹, że mienie będące w posiadaniu jednostek organizacyjnych gminy i województwa nie jest ich mieniem, lecz stanowi mienie odpowiednio danej gminy lub województwa. Ponadto z art. 49 ust. 1 u.s.g. i art. 60 u.s.w. wynika, iż gmina i województwo nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych lub wojewódzkich osób prawnych, a więc *a contrario* można przyjąć,

⁴⁷⁸ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 334; inaczej S. Prutis, którego zdaniem formuła „zobowiązania pieniężne” użyta w ustawie gminnej jest tożsama z formułą „zobowiązania majątkowe” użytą w ustawie powiatowej, gdyż czynnościami mogącymi spowodować zobowiązania pieniężne są wszelkie czynności mające charakter majątkowy – S. Prutis, *Zasady reprezentacji...*, s. 64.

⁴⁷⁹ J. Jagoda, *Reprezentacja gminy...*, s. 71.

iż ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez komunalne jednostki organizacyjne. Jeżeli natomiast chodzi o to, kto jest uprawniony do wydania polecenia udzielenia kontrasygnaty, to wydaje się, że w ustawie wojewódzkiej ustawodawca wprost przewidział, że może tego dokonać jedynie marszałek województwa (co wynika z literalnego brzmienia art. 57 ust. 4 u.s.w.). Natomiast w art. 46 ust. 4 u.s.g. ustawodawca posłużył się już pojęciem „zwierzchnik”. Należy jednak pamiętać, że kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych są takimi samymi pełnomocnikami gminy jak ci, których wójt ustanowił na podstawie art. 46 ust. 1 u.s.g. Bez względu na to, kto odmówił kontrasygnaty (skarbnik czy osoba przez niego upoważniona), polecenie jej udzielenia może wydać jedynie wójt, nie zaś kierownik gminnej jednostki organizacyjnej, nawet gdy osoba upoważniona przez skarbnika jest – jako pracownik danej jednostki organizacyjnej – jego podwładnym.

Jak widać, sama ustawa o samorządzie gminnym nie rozstrzyga wprost o tym, jakie czynności wymagają kontrasygnaty. Do dnia 1 stycznia 2001 roku pomocne w tym było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 roku w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych⁴⁸⁰. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia zakres udzielanej przez skarbnika gminy kontrasygnaty dotyczył każdego dokumentu obejmującego wykonywanie planów finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że pomimo nieobowiązywania tego rozporządzenia zakres obowiązków skarbnika powinien być zbliżony do zakresu określonego w tym rozporządzeniu. Zdaniem K. Bandarzewskiego obecnie zakres ten należy określić w akcie powołania jako podstawie nawiązania stosunku pracy (art. 4 ust. 2 u.p.s.) lub w regulaminie urzędu. Jednakże pamiętać należy, aby taką regulacją objąć te czynności, które mogą (ale nie muszą) spowodować powstanie zobowiązania pieniężnego⁴⁸¹.

Powyższe wątpliwości nie powstają na tle regulacji ustawy powiatowej i wojewódzkiej, gdyż ustawodawca w art. 48 ust. 3 u.s.p. posłużył się pojęciem „oświadczenia woli w sprawach majątkowych”, zaś w art. 57 ust. 3 u.s.w. ogólnym terminem „oświadczenia woli”. W przypadkach tych nie ma więc wątpliwości co do rzeczowego zakresu czynności prawnych wymagających kontrasygnaty skarbnika.

Ponieważ przepisy art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. dotyczą składania oświadczeń woli w sferze cywilnoprawnej, wynika z nich niewątpliwie obowiązek kontrasygnowania umów cywilnoprawnych, pomimo że kodeks cywilny nie zna takiej instytucji. Co do tego w literaturze przedmiotu nie ma żadnych sporów. Jednakże powstają kontrowersje w zakresie konieczności uzyskania kontrasygnaty skarbnika na zawarcie umowy powołującej do życia samorządowy stosunek pracy. A. Agopszowicz podnosi, iż nie może istnieć obowiązek kontrasygnaty takich czynności z uwagi na odrębność regulacji kodeksu pracy⁴⁸². Tymczasem jednak spod regulacji art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. nie wyłączono żadnej czynności prawnej, która mogłaby spowodować (lub która powoduje) powstanie zobowiązania pieniężnego

⁴⁸⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 roku w sprawie *praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych*, Dz. U. Nr 40, poz. 174 z późn. zm.

⁴⁸¹ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 334.

⁴⁸² A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 320.

(majątkowego). Tak więc wydaje się, że również czynności z zakresu prawa pracy powinny podlegać obowiązкови kontrasygnaty⁴⁸³.

Skutki braku kontrasygnaty

Z treści art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. wynika, że brak kontrasygnaty pozbawia czynność prawną jedynie skuteczności, nie powodując jednak jej nieważności⁴⁸⁴. Chociaż literalnie wydaje się, że jest to jasne, to jednak okazuje się, że rodzą się na tym tle pewne problemy, gdyż bezskuteczność jako pojęcie prawne nie jest definiowane przez ustawy. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie pojawiają się różne głosy co do skutków, jakie wywołuje brak kontrasygnaty. Wedle przedstawicieli pierwszego poglądu wymagana kontrasygnata ma jedynie charakter wewnętrzny⁴⁸⁵. Jest ona narzędziem dyscypliny budżetowej⁴⁸⁶, a nie ograniczeniem kompetencji wójta, zarządu powiatu lub województwa w gospodarowaniu mieniem danej jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi potwierdzenie tego, że stan majątkowy danej jednostki gwarantuje możliwość wykonania zobowiązań majątkowych wynikających z określonej czynności prawnej. Brak kontrasygnaty skarbnika może mieć znaczenie przy ocenie odpowiedzialności za ewentualne szkody, nie przesądza natomiast samo przez się o nieważności dokonanej czynności⁴⁸⁷. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 31 stycznia 1995 roku, uznając, że „kontrasygnata nie jest oświadczeniem woli w rozumieniu prawa cywilnego oraz, że jej brak nie powoduje nieważności umowy (...)”⁴⁸⁸. Dodatkowo Sąd Najwyższy wskazał, iż powyższy pogląd znajduje także uzasadnienie w art. 133 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁴⁸⁹ (obecnie art. 262 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁴⁹⁰), wymieniającym czynności, dla których kontrasygnata jest już przesłanką ich ważności. Zgodnie bowiem z tym przepisem czynności prawne polegające na zawieraniu umów kredytu i pożyczek, a także czynności prawne polegające na udzielaniu gwarancji i emisji papierów wartościowych dokonywane są przez wójta, przy czym dla ich ważności konieczna jest kontrasygnata skarbnika gminy. Czynności te dokonane bez kontrasygnaty nie będą zatem nieważne z mocy prawa, gdyż mamy tu do czynienia z bezskutecznością zawieszoną. Będą one – zgodnie z art. 133 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 262 ust. 3 u.f.p.) – ważne, jeżeli tylko zostaną potwierdzone przez skarbnika, nawet po złożeniu oświadczenia drugiej stronie. Natomiast dopiero definitywne nieudzielenie

⁴⁸³ Tak K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 334.

⁴⁸⁴ Por. też S. Lewandowska-Malec, *Ustrój samorządu...*, s. 46.

⁴⁸⁵ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 154.

⁴⁸⁶ Z. Bukowski, *Aparat administracyjny w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 262.

⁴⁸⁷ R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 79; inaczej A. Oleszko, *Pytania i odpowiedzi*, „Rejent” 1992, nr 2, s. 129. Jego zdaniem „brak kontrasygnaty powoduje bezskuteczność całej czynności prawnej, a zatem jej nieważność”.

⁴⁸⁸ Wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 roku, sygn. akt I CRN 187/94, Lex nr 50577; zob. także wyrok SN z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. akt I CKN 304/98, niepublikowany; a także uzasadnienie wyroku SN z dnia 27 marca 2000 roku, sygn. akt III CKN 608/98, OSNC 2000, nr 9, poz. 172.

⁴⁸⁹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2003, Nr 15, poz. 148.

⁴⁹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.; zwana dalej u.f.p.

kontrasygnaty skutkuje nieważnością złożonego już oświadczenia woli⁴⁹¹. Również K. Bandarzewski przyjmuje, iż niewątpliwie kontrasygnata skarbnika nie jest samodzielny cywilnoprawnym oświadczeniem woli osoby trzeciej⁴⁹², gdyż skarbnik nie jest osobą trzecią wobec gminy, powiatu czy województwa jako strony czynności prawnej. W takiej zatem sytuacji nie będzie miał zastosowania wobec skarbnika art. 63 § 1 i 2 k.c.⁴⁹³ Ponadto Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 marca 2000 roku stanął na stanowisku, że po spełnieniu świadczenia z umowy wzajemnej przez kontrahenta gminy powoływanie się przez nią na brak kontrasygnaty skarbnika, jako przyczynę odmowy zapłaty, jest bezskuteczne⁴⁹⁴. Z kolei w uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy wyraził opinię, że „brak skuteczności kontrasygnaty powoduje słabszy skutek bezskuteczności danej czynności, która nie pozbawia umowy wzajemnej doniosłości prawnej, a jedynie stwarza stronom uprawnienie do uwolnienia się lub odmiennego ukształtowania jej skutków. (...) W razie zawarcia umowy wzajemnej bez kontrasygnaty gmina powinna – zgodnie z art. 354 § 1 i 2 k.c. – powiadomić drugą stronę o tym braku, zwalniając się od skutków zwłoki wierzyciela i wszcząć postępowanie przewidziane w art. 46 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Drugiej stronie zobowiązanej do spełnienia świadczenia jednocześnie albo wcześniej przysługuje natomiast – z mocy art. 490 § 1 k.c. – uprawnienie do powstrzymania się od świadczenia bez narażenia na skutki zwłoki”. Należy się zgodzić z K. Bandarzewskim, że jakkolwiek stanowisko to wskazuje na sposób postępowania w sytuacji, gdy skarbnik nie udzielił kontrasygnaty, to jednak nie wyjaśnia ono istoty wady czynności prawnej dokonanej bez kontrasygnaty skarbnika⁴⁹⁵.

Natomiast przedstawiciele drugiego poglądu uznają, iż czynność prawna dokonana bez kontrasygnaty skarbnika dotknięta jest sankcją bezskuteczności zawieszanej. Oznacza to, że nie wywołuje ona zamierzonych skutków prawnych, gdyż następuje ich zawieszenie. Jest ona jednak ważna, co powoduje, że kontrahent jednostki samorządowej nie może, powołując się na brak kontrasygnaty, „wycofać się” z zawartej umowy. Może on jednak wyznaczyć danej jednostce samorządu terytorialnego termin do uzyskania wymaganej kontrasygnaty, z zastrzeżeniem, że po jego bezskutecznym upływie, złożone oświadczenie przestanie wiązać jednostkę (skutek prawny danej czynności prawnej w ogóle nie powstaje)⁴⁹⁶.

Analizując oba te poglądy, należy dojść do wniosku, że jeżeli uznamy, iż kontrasygnata skarbnika nie stanowi oświadczenia woli, to słuszny jest pogląd pierwszy. Jej brak nie spowoduje nieważności czynności, gdyż nie można będzie zastosować art. 61 § 1 i § 2 k.c. Z przepisu tego wynika bowiem, że zgoda (w tym przypadku kontrasygnata) powinna być oświadczeniem woli ściśle związanym z czynnością prawną, do której się odnosi i w

⁴⁹¹ Zob. też A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 319.

⁴⁹² Inny pogląd w tej kwestii prezentuje J. Frąckowiak, którego zdaniem oświadczenie woli skarbnika stanowi oświadczenie osoby, której działanie w określonej sytuacji liczy się jako działanie organu osoby prawnej w rozumieniu art. 38 k.c. – J. Frąckowiak, *Osobowość prawna gminy...*, s. 137.

⁴⁹³ K. Bandarzewski, *Minie komunalne...*, s. 336. Inaczej A. Szewc, który dopuszcza możliwość stosowania w takim przypadku per analogiam art. 63 § 1 k.c. – A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 446.

⁴⁹⁴ Wyrok SN z dnia 27 marca 2000 roku, sygn. akt III CKN 608/98, OSP 2001, nr 1, poz. 4 z glosą M. Pyziak-Szafnickiej.

⁴⁹⁵ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 336.

⁴⁹⁶ J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 402; tak też A. Cisek, *Mienie powiatu...*, s. 115.

oderwaniu od niej nie ma żadnego znaczenia prawnego⁴⁹⁷. Zatem nie można by mówić o bezskuteczności zawieszanej, w związku z czym pogląd drugi jest niesłuszny. Jeżeli natomiast uznamy, że kontrasygnata stanowi jednak oświadczenie woli, to wówczas w przypadku jej braku czynność prawna byłaby czynnością niezupełną (kulejącą), powodującą od samego jej powstania zawieszenie zamierzonych w niej skutków prawnych, czyli bezskuteczność zawieszoną. Oznaczałoby to, że czynność taka jest od początku niezdolna do wywołania jakichkolwiek skutków, ale w razie potwierdzenia stanowiłaby niewadliwą i w pełni skuteczną, a w razie odmowy potwierdzenia – bezwzględnie nieważną. W związku z tym powstaje pytanie, jaka byłaby różnica pomiędzy użytym w art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz w art. 57 ust. 3 u.s.w. terminem „do skuteczności” a użytym w art. 262 u.f.p. terminem „do ważności” – skoro przyjęlibyśmy, że brak kontrasygnaty zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku skutkowałby bezskutecznością zawieszoną. Gdyby nie treść art. 262 ust. 3 u.f.p., mielibyśmy wówczas do czynienia w ustawie o finansach publicznych z nieważnością bezwzględną i rzeczywiście inne byłyby skutki braku kontrasygnaty, o której mowa w ustawach samorządowych, a inne w przypadku braku kontrasygnaty czynności określonych w art. 194 ust. 1 u.f.p. W prawie cywilnym poza instytucją bezskuteczności zawieszanej, nieważności bezwzględnej istnieje jeszcze tzw. względna nieważność czynności prawnej. W tym przypadku jednak czynność od samego początku wywołuje zamierzone skutki prawne, ale istnieje groźba wzruszenia (unieważnienia) prowadzącego do bezwzględnej nieważności od samego początku (ze skutkiem *ex tunc*). Treść art. 262 u.f.p. nie uprawnia nas do przyjęcia, iż właśnie z nieważnością względną mamy tu do czynienia, gdyż w ustawie nie zostały określone przesłanki unieważnienia czynności, a jedynie warunek, dzięki któremu czynność staje się ważna. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż ustawodawca chciał zróżnicować skutki braku kontrasygnaty, gdyż nie bez powodu posłużył się w ustawach samorządowych formułą „dla skuteczności”, zaś w ustawie o finansach „dla ważności”.

Podsumowując: wydaje się, że należy przyjąć, iż brak kontrasygnaty na dokonanie czynności określonych w art. 262 ust. 1 u.f.p. skutkuje bezskutecznością zawieszoną. Natomiast w odniesieniu do pozostałych czynności kontrasygnata stanowi jedynie potwierdzenie tego, że stan majątkowy danej jednostki samorządu gwarantuje możliwość wykonania zobowiązań majątkowych wynikających z określonej czynności prawnej, a jej brak nie przesądza o nieważności dokonanej czynności. Zatem kontrasygnata skarbnika nie stanowi oświadczenia woli, a jedynie oświadczenie wiedzy o stanie budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, gwarantującym terminowe spełnienie obowiązku zapłaty.

Jak wynika z przepisów wszystkich trzech ustaw samorządowych, przedmiotowej kontrasygnaty dokonuje skarbnik odpowiedniej jednostki osobiście, ewentualnie może upoważnić do tego inną osobę. Takie jednak upoważnienie ma charakter administracyjnoprawny, w związku z czym nie będzie dokonywane w oparciu o art. 96 k.c.⁴⁹⁸, lecz na podstawie art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. Będzie ono zatem swą konstrukcją przypominało upoważnienie dokonane w oparciu o art.

⁴⁹⁷ S. Rudnicki, *Czynności prawne. Przepisy ogólne*, [w:] Z. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 255.

⁴⁹⁸ A. Agopszowicz nazwał je wewnętrznym aktem kierownictwa – A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 321.

268a k.p.a., gdyż skarbnik, upoważniając pracownika, działa jak organ administracyjny w znaczeniu funkcjonalnym.

Na skarbniku dokonującym kontrasygnaty spoczywa obowiązek sprawdzenia danego dokumentu pod względem formalnoprawnym, a więc czy dokonywana czynność jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i uchwałami organu stanowiącego⁴⁹⁹. Złożenie bowiem kontrasygnaty stanowi przyjęcie przez skarbnika współodpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązanie⁵⁰⁰. Natomiast w sytuacji, gdy skarbnik udzieli upoważnienia do składania kontrasygnaty innej osobie, będzie ponosił odpowiedzialność co najmniej za wybór upoważnionej osoby⁵⁰¹.

Prawo odmowy kontrasygnaty

Z art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. wynika, że w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości skarbnik może odmówić kontrasygnaty⁵⁰². Natomiast będzie on obowiązany dokonać kontrasygnaty na pisemne polecenie odpowiednio wójta, starosty lub marszałka województwa. Takie polecenie powinno zatem pochodzić od osoby będącej zwierzchnikiem w zakresie stosunku służbowego pomiędzy pracodawcą (czyli urzędem gminy, starostwem powiatowym i urzędem marszałkowskim) a pracownikiem samorządowym. W związku z tym polecenie to jest poleceniem służbowym, a bezpodstawną odmowa jego wykonania może spowodować pociągnięcie skarbnika do odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub nawet cywilnoprawnej. Może być również podstawą do rozwiązania z nim stosunku pracy⁵⁰³.

Skarbnik, udzielając kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, obowiązany jest zawiadomić o tym organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalną izbę obrachunkową⁵⁰⁴, co zwalnia go z odpowiedzialności za daną czynność. Zasadność powiadomienia organu stanowiącego wynika z jego kompetencji. Wprawdzie organy te nie mają uprawnień nadzorczych i nie mogą uchylić złożonego już oświadczenia woli, to jednak kontrolują one działalność organów wykonawczych. Rada gminy może np. podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta przed upływem kadencji, zaś rada powiatu i sejmik województwa mają prawo odwołać zarząd lub poszczególnych jego członków. Podjęcie jednak przez radę gminy stosownej uchwały łączy się z pewnym ryzykiem. Przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta może być dla niej samej niekorzystne. Z art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym⁵⁰⁵ wynika, że jeżeli w ważnym referendum w przedmiocie odwołania wójta – przeprowadzonym na wniosek rady z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium

⁴⁹⁹ M. Poglódek, *Pozycja prawna wójta, burmistrza, prezydenta miasta w świetle obowiązujących przepisów*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004, s. 90.

⁵⁰⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 85.

⁵⁰¹ K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy...*, s. 145.

⁵⁰² Taka sytuacja w powiecie i województwie powinna mieć miejsce bardzo rzadko, gdyż skarbnik zobowiązany jest uczestniczyć w pracach zarządu, podczas których może zgłosić swój sprzeciw wobec zamierzonych czynności prawnych.

⁵⁰³ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 339.

⁵⁰⁴ Cz. Martysz, *Zarząd gminy i jego kompetencje*, „Prawo Samorządu Terytorialnego” 1990, nr 5, s. 13.

⁵⁰⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

– przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Dlatego też skorzystanie przez radę gminy z takiej możliwości wydaje się raczej wątpliwe. Jeżeli jednak nie zamierza ona inicjować referendum, może podjąć uchwałę, w której wyrazi swoją opinię na temat działalności wójta. Następnie zaś wojewoda – po zapoznaniu się z jej treścią – może wezwać wójta do zaprzestania powtarzającego się naruszenia ustaw, a nawet może wystąpić – w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g. – do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wójta⁵⁰⁶.

Wynikający z art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. obowiązek dotyczy także powiadomienia regionalnej izby obrachunkowej, która jednak, podobnie jak organ stanowiący, nie posiada uprawnień do wzruszenia złożonego oświadczenia woli. Jednakże z art. 13 pkt. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁵⁰⁷ wynika, iż jednym z obowiązków izby jest rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień skarbnika o przypadku dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Powstaje jednak pytanie: co kryje się pod pojęciem „rozpatrywanie spraw”? Ustawa niestety milczy w tym zakresie. Takie powiadomienie może mieć znaczenie np. przy dokonywaniu czynności określonych w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o RIO, czyli przy badaniu uchwał lub zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego danej jednostki oraz udzielania pożyczek. Ponieważ regionalna izba obrachunkowa prowadzi także – zgodnie z art. 62 ust. 1 u.s.g. i art. 64 ust. 1 u.s.p. – kontrolę gospodarki finansowej gmin i powiatów, takie zawiadomienie o udzieleniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika może być podstawą do wszczęcia postępowania kontrolnego⁵⁰⁸. Z przepisów wszystkich trzech ustaw samorządowych nie wynika natomiast, aby skarbnik uprawniony był do odmowy udzielenia kontrasygnaty w sytuacji otrzymania pisemnego polecenia. Jednakże przepis szczególny – stanowiący, iż pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony – został przewidziany w art. 25 ust. 3 u.p.s. Z przepisu tego wynika, że popełnienie przestępstwa nie musi być stwierdzone wyrokiem sądowym, gdyż chodzi jedynie o wewnętrzne przekonanie skarbnika. Zatem art. 25 ust. 3 u.p.s. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. i odnosi się generalnie do wszelkich poleceń kierowanych do pracowników samorządowych. Natomiast w ustawie o finansach publicznych ustawodawca w odniesieniu do czynności wymienionych w art. 262 ust. 1 zawarł odrębną regulację. Zgodnie bowiem z art. 262 ust. 3 u.f.p. skarbnik, który odmówił udzielenia kontrasygnaty – ale tylko w odniesieniu do czynności określonych w art. 262 ust. 1 ustawy – ma obowiązek jej udzielenia na pisemne polecenie wójta (odpowiednio w powiecie i województwie – przewodniczącego zarządu), z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. W takim przypadku obowiązany jest on jednak powiadomić o tym organ stanowiący i regionalną izbę obrachunkową. Jak widać, regulacja ta zbliżona jest

⁵⁰⁶ Tak K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 340.

⁵⁰⁷ Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.; zwana dalej ustawą o RIO.

⁵⁰⁸ Tak K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 340.

do treści art. 25 ust. 3 u.p.s., z tym że przesłanką uprawniającą do odmowy wykonania pisemnego polecenia jest w tym przypadku jedynie groźba popełnienia przestępstwa albo wykroczenia, a już nie groźba niepowetowanej straty. Zatem można generalnie przyjąć, że ciążący na skarbniku obowiązek podlega wyłączeniu w sytuacji, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo, wykroczenie lub groziłoby niepowetowaną stratą⁵⁰⁹.

Ponadto z art. 262 ust. 3 u.f.p. wynika wprost, że w razie odmowy wykonania pisemnego polecenia skarbnik zobowiązany jest powiadomić o tym organ stanowiący oraz regionalną izbę obrachunkową. Natomiast art. 25 ust. 3 u.p.s. nie obliguje skarbnika do takiego działania. Zdaniem A. Agopszowicza obowiązek informowania ciąży na skarbniku również w sytuacji, gdy odmawia on wykonania polecenia na podstawie art. 25 ust. 3 u.p.s. (dawniej art. 16 ust. 3 u.p.s.)⁵¹⁰. Poglądu tego nie popiera K. Bandarzewski, uznając, iż w związku z tym, że art. 25 ust. 3 u.p.s. (dawniej art. 16 ust. 3 u.p.s.) nie zawiera analogicznego uregulowania, skarbnik może, ale nie musi zawiadamiać organu stanowiącego i regionalnej izby obrachunkowej⁵¹¹. Opowiedzenie się za którąś z tych koncepcji uzależnione jest od tego, jakie stanowisko zajmujemy w kwestii skutków braku kontrasygnaty. Gdy uznamy, że brak ten powoduje bezskuteczność zawieszoną, wówczas należy stwierdzić, że na uwzględnienie zasługuje pogląd K. Bandarzewskiego. Przemawiać za nim będzie nie tylko wykładnia językowa, ale także celowościowa. W sytuacji bowiem dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, oświadczenie woli zostaje złożone wbrew woli skarbnika (początkowo bowiem nie kontrasygnował go dobrowolnie), ale jest ważne i skuteczne. W związku z tym celem takiego powiadomienia jest uruchomienie czynności kontrolnych zarówno organu stanowiącego, jak również czynności kontrolnych i nadzorczych regionalnej izby obrachunkowej. Skoro bowiem skarbnik dopatrył się w tej czynności prawnej pewnych nieprawidłowości, ale nie na tyle poważnych, ażeby go uprawniały do odmowy wykonania polecenia, to w dalszym etapie należy czuwać nad jego wykonaniem i ewentualnie uruchomić procedurę odwołania zwierzchnika wydającego owo polecenie. Natomiast w przypadku, gdy skarbnik odmawia wykonania polecenia (zgodnie z art. 25 ust. 3 u.p.s.), oświadczenie woli w ogóle nie zostanie złożone lub zostanie złożone, ale bez kontrasygnaty, a zatem nie wywołuje skutków prawnych (początkowo powoduje tylko ich wstrzymanie). Natomiast po upływie terminu wyznaczonego przez drugą stronę zawartej umowy do uzupełnienia tego braku (czyli udzielenia kontrasygnaty) skutek prawny w ogóle nie powstaje. Czynność prawna nie będzie zatem skuteczna⁵¹². Ponadto z art. 13 pkt 9 ustawy o RIO wynika, iż regionalne izby rozpatrują sprawy dotyczące powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. W przepisie tym nie ma już jednak mowy o powiadomieniach o niewykonaniu pisemnego polecenia. Co prawda takie powiadomienie jest również rozpatrywane, ale już w trybie art. 13 pkt 10 ustawy o RIO, i w związku z tym, jak wynika z tego przepisu, musi być ono określone w odrębnej ustawie. Skoro zatem ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje tego rodzaju

⁵⁰⁹ J. Jagoda, *Mienie komunalne...*, s. 712.

⁵¹⁰ A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 320.

⁵¹¹ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 340.

⁵¹² Por. M. Pyziak-Szafnicka, *Glosa do wyroku SN z dnia 27 marca 2000 roku, sygn. akt III CKN 608/98*, OSP 2001, z. 1, poz. 4.

powiadomienia, nie można takiego obowiązku swobodnie domniemywać.

Jeżeli natomiast przyjmiemy, że brak kontrasygnaty nie powoduje żadnych skutków, to wówczas na uznanie zasługuje pogląd A. Agopszowicza, gdyż oświadczenie woli złożone bez kontrasygnaty będzie skuteczne, z tym że nie będziemy mieli pewności, czy majątek danej jednostki samorządu terytorialnego jest wystarczający do zaciągnięcia takiego zobowiązania. Wówczas konieczne będzie czuwanie nad jego wykonaniem i ewentualnym uruchomieniem procedur kontrolnych.

2. Kierowanie bieżącymi sprawami

Jednym z podstawowych obowiązków wójta, starosty i marszałka województwa jest kierowanie bieżącymi sprawami odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. Mankamentem tych regulacji jest jednak to, że termin „bieżące sprawy” jest pojęciem nieostrym i nie został zdefiniowany w ustawie. Wymaga on więc zastosowania wykładni restryktywnej, albowiem wprowadza w powiecie i województwie wyjątek od zasady, zgodnie z którą ich organy wykonawcze działają kolegiąlnie⁵¹³. Kierowanie bieżącymi sprawami gminy, powiatu i województwa ma charakter praktyczny, dlatego też wójt, starosta i marszałek województwa są (z mocy odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych) kierownikami odpowiednich urzędów lub starostwa. W związku z tym są oni uprawnieni do załatwiania spraw bieżących związanych ze sprawnym funkcjonowaniem gminy, powiatu czy województwa⁵¹⁴.

Próba precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „bieżące sprawy” jest zadaniem trudnym. Możliwe jest jedynie sformułowanie ogólnych kryteriów oceny takich spraw, jak np.:

- rutynowy charakter (powtarzalność),
- duża częstotliwość występowania,
- niewielkie znaczenie,
- brak zastrzeżenia sprawy do kompetencji innych organów danej jednostki⁵¹⁵.

Zdaniem K. Podgórskiego powyższe kryteria można uznać za słuszne, z wyłączeniem „niewielkiego znaczenia”, gdyż „wielkość znaczenia konkretnej sprawy musi być oceniana w świetle konkretnych okoliczności”⁵¹⁶. Ponadto autor ten zaznacza, że do zakresu „spraw bieżących” nie mogą należeć sprawy z zakresu administracji publicznej załatwiane w trybie kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy zatem przyjąć, że art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. usprawniają pracę zarządów poprzez szybkie załatwianie spraw, które powiat i województwo podejmuje rutynowo. Sprawy te bowiem wymagają niezwłocznego załatwienia i z tego względu nie mogą być przedłożone do rozstrzygnięcia zarządowi. W związku z tym sprawy bieżące, którymi kieruje starosta i marszałek województwa, powinny należeć do kompetencji

⁵¹³ A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 240.

⁵¹⁴ B. Dolnicki, *Zadania i funkcje przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu 2002, nr 1, s. 44.

⁵¹⁵ Tak A. Szewc, *Władze gminy...*, Warszawa 2000, s. 241.

⁵¹⁶ K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów samorządu gminnego po reformie 2002 roku*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004, s. 16.

odpowiednich organów wykonawczych, pełniących jednak w pewnym zakresie także rolę organów stanowiących. Zdaniem J. Jagody nie można bowiem założyć, że wszelkie „bieżące sprawy” mają charakter li tylko wykonawczy. Oczywiście jest jednak, że organami stanowiącymi są co do zasady rada powiatu i sejmik. Dlatego też należy przyjąć, iż sprawy należące do wyłącznej właściwości organów stanowiących nie mogą być uznawane za bieżące⁵¹⁷. W związku z tym przewodniczący zarządu nie może podejmować czynności, które zmierzałyby do osobistego ich załatwienia. Stanowiłoby to bowiem naruszenie wewnętrznej kompetencji organów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego⁵¹⁸.

W związku z powyższymi rozważaniami powstaje pytanie o cel regulacji art. 31 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem wójt kieruje bowiem bieżącymi sprawami gminy. Ale przecież od roku 2002 jest on organem wykonawczym, a więc kieruje wszystkimi sprawami gminy (nie tylko bieżącymi). Zatem na czym miałyby polegać usprawnienie pracy organu wykonawczego w gminie, skoro miałby ją usprawniać ten sam organ? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy zastanowić się nad relacją, jaka zachodzi pomiędzy art. 31 u.s.g. a art. 30 u.s.g., który ogólnie określa kompetencje wójta. W poprzednim stanie prawnym (gdy organem wykonawczym był zarząd) treść art. 31 u.s.g. była tożsama z art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w. Przepis ten stanowił bowiem, że wójt organizuje pracę zarządu, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Został jednak zmieniony art. 43 pkt 28 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zmiana ta polegała wyłącznie na pominięciu w jego dotychczasowej treści słów „wójt organizuje pracę zarządu”, co było oczywiste ze względu na likwidację kolegialnego organu. Z kolei art. 30 u.s.g. przed wejściem w życie ustawy o bezpośrednim wyborze określał kompetencje zarządu gminy. Z dniem 20 czerwca 2002 roku również i ten przepis został zmieniony, przy czym zmiana ta polegała jedynie na prostym zastąpieniu w jego treści wyrazu „zarząd” terminem „wójt” (co również było w pełni uzasadnione, skoro od tej pory organem wykonawczym, w miejsce zarządu, został wójt). Problem jednak w tym, że przy tak istotnej zmianie kształtu organu wykonawczego należało zastanowić się nad celowością zachowania obu tych przepisów. Przed rokiem 2002 miały one oba swoje znaczenie. Artykuł 30 u.s.g. stanowił ogólną zasadę, zgodnie z którą wykonywanie zadań w gminie należało do kolegialnego zarządu, zaś na zasadzie wyjątku – przewidzianego w art. 31 u.s.g. – w celu usprawnienia pracy zarządu proste sprawy, rutynowe mogły być wykonywane jednoosobowo przez wójta. Obecnie jednak wszelkie sprawy, które dawniej należały do kompetencji zarządu, mieszczą się w zakresie zadań wójta. Zatem regulacja art. 31 u.s.g. może wydawać się zbędna, chociażby z tego powodu, że część spraw wymienionych w art. 30 u.s.g. należy do katalogu „spraw bieżących”. Z połączenia obu tych przepisów wynika dziwna konstrukcja, zgodnie z którą wójt kieruje sprawami gminy, z tym że kierowanie bieżącymi sprawami należy (również) do wójta. Dlatego też należy uznać, że art. 31 u.s.g. stanowi podstawę do przyjęcia ogólnego domniemania kompetencji wójta do prowadzenia spraw bieżących gminy, którego nie dałoby się wyprowadzić z art. 30 ust. 1 u.s.g.⁵¹⁹

⁵¹⁷ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ wykonawczy gminy*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 254.

⁵¹⁸ A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 208.

⁵¹⁹ Tak K. Bandarzewski, *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*,

W związku z brakiem jednoznacznego określenia co kryje się pod pojęciem „bieżące sprawy”, w literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż sprawy te powinny być – z uwzględnieniem specyfiki danej jednostki, jej wielkości, zakresu realizowanych zadań oraz możliwości finansowych – skonkretyzowane w statucie⁵²⁰. Pojawiają się jednak i głosy, iż czynności te są tak jednoznacznie zdeterminowane przez swą treść, że ich sformalizowanie nie ma większego sensu. Zdaniem A. Szewca, gdyby jednak występowała taka potrzeba, to podstawę regulacji statutowej stanowiłby art. 22 ust. 1 u.s.g., art. 19 u.s.p. oraz art. 7 ust. 1 u.s.w. Uważa jednakże, iż najodpowiedniejszym rozwiązaniem techniczno-legislacyjnym, byłoby unormowanie tych czynności w regulaminie pracy organu wykonawczego⁵²¹.

Istotne jest to, że z porównania art. 34 ust. 1 u.s.p. z art. 48 ust. 2 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. z art. 57 ust. 5 u.s.w. wynika, iż prawo starosty i marszałka do samodzielnego prowadzenia bieżących spraw nie obejmuje prawa do jednoosobowego składania w tych sprawach oświadczeń woli w sferze cywilnoprawnej. Do tego bowiem wymagane jest odrębne upoważnienie ze strony zarządu. Natomiast zdaniem R. Kłyszczaka w treści kierowania bieżącymi sprawami mieści się jednak również upoważnienie starosty i marszałka do składania jednoosobowo oświadczeń woli w sprawach majątkowych, o których mowa w art. 48 ust. 2 u.s.p. i w art. 57 ust. 5 u.s.w.⁵²²

Podsumowując: pomimo że tylko wójt wprost został uznany przez ustawodawcę za monokratyczny organ wykonawczy, przyznanie przewodniczącemu zarządu powiatu i województwa kompetencji w zakresie kierowania bieżącymi sprawami wskazuje na to, że starosta i marszałek województwa nie mają pozycji prawnej równej pozostałym członkom kolegiального zarządu. Mogą oni bowiem kierować bieżącymi sprawami danej jednostki samorządu terytorialnego, czego innym członkom robić nie wolno.

3. Kierowanie odpowiednim urzędem

Wójt, starosta i marszałek województwa z mocy art. 33 ust. 3 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p. oraz art. 43 ust. 3 u.s.w. są kierownikami urzędu odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Kierownictwo to oznacza sprawowanie władztwa organizacyjnego nad aparatem pomocniczym organów danej jednostki. W związku z tym kierownik posiada nie tylko możliwość użycia wszelkich środków w celu oddziaływania na pracę urzędu, ale ponosi on także pełną odpowiedzialność za przebieg i wyniki tej pracy – w pełnym zakresie spraw⁵²³. Urząd gminy – w gminie, starostwo powiatowe – w powiecie oraz urząd marszałkowski – w województwie stanowią zorganizowany zespół osób i środków służących pomocą

red. P. Chmielnicki, s. 248.

⁵²⁰ Cz. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 292; tak też A. Agoszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, s. 207; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 205; a także P. Czechowski, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 1993, s. 63; J. Rychlik, *Organy wykonawcze...*, s. 131.

⁵²¹ A. Szewc, *Władze gminy...*, Warszawa 2000, s. 254.

⁵²² R. Kłyszczak, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 78.

⁵²³ Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1995, s. 33.

organowi administracyjnemu⁵²⁴. Z brzmienia art. 33 ust. 3 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p. oraz art. 43 ust. 3 u.s.w. wynika, iż organem tym w gminie jest wójt, zaś w powiecie i województwie – zarząd. Tymczasem starosta i marszałek oprócz organizowania pracy zarządu posiada także kompetencje przyznane mu do samodzielnego wykonania. Jedną z nich jest prawo wydawania decyzji administracyjnych. Niejednokrotnie wydanie takiej decyzji wymaga przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego, które prowadzą – ze zrozumiałych względów – pracownicy starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego. Zatem odpowiedni urząd w powiecie i w województwie służy pomocą również działającemu samodzielnie staroście i marszałkowi. Czasem nawet sam ustawodawca w ustawach szczególnych wprost wskazuje, że np. starosta wykonuje pewne zadania przy pomocy pracowników starostwa. Zgodnie bowiem z art. 6a ust. 1 pkt 2b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵²⁵, zadania organu administracji geodezyjnej i kartograficznej wykonuje starosta przy pomocy geodety powiatowego, wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Jak słusznie zauważył Cz. Martysz, przewodniczący zarządów mogą również w wyjątkowych sytuacjach działać doraźnie, wykonując czynności należące do kompetencji zarządu (art. 34 ust. 2 u.s.p. i art. 43 ust. 2 u.s.w.). Działają oni wówczas niejako w jego zastępstwie, a więc z pewnością odpowiedni urząd obsługujący – zgodnie z art. 33 u.s.p. i art. 25 ust. 1 u.s.w. – zarząd, służyć będzie w takiej sytuacji pomocą także przewodniczącemu. Ponadto do obowiązków starosty i marszałka należy również organizowanie pracy odpowiedniego urzędu⁵²⁶ – co oczywiście wynika także z tego, iż jest on kierownikiem tego urzędu i zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych tam pracowników oraz kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie niezastrzeżonym dla zarządu (art. 35 ust. 2 u.s.p. i art. 43 ust. 3 u.s.w.)⁵²⁷. W związku z powyższym krąg podmiotów określonych wprost w ustawach samorządowych, którym odpowiednie urzędy zapewniają obsługę, należałoby rozszerzyć, gdyż służą one pomocą również starostom i marszałkom wykonującym swoje, indywidualne zadania i kompetencje, a także organom stanowiącym⁵²⁸.

Organizację i zasady funkcjonowania urzędu we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego określa regulamin organizacyjny (art. 33 ust. 2 u.s.g., art. 35 ust. 1 u.s.p. oraz art. 41 ust. 1 pkt 7 u.s.w.). Jednakże w każdej z tych jednostek w odmienny sposób został określony podmiot, uprawniony do wydania tego regulaminu. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 2 u.s.g. regulamin organizacyjny urzędu gminy nadawany jest przez wójta w drodze zarządzenia. W powiecie, w myśl art. 35 ust. 1 u.s.p., regulamin ten uchwalany jest przez radę powiatu na wniosek zarządu. Natomiast w województwie uchwalenie regulaminu urzędu marszałkowskiego należy do zadań zarządu (art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.).

⁵²⁴ Tak też WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 8 lutego 2010 roku, sygn. akt I SA/Bk 564/09, Lex nr 578630.

⁵²⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287.

⁵²⁶ Przy organizowaniu pracy urzędu chodzi oczywiście o czynności o charakterze technicznym. Sprawne funkcjonowanie każdego z tych urzędów ma istotne znaczenie, gdyż załatwiane są tam niemal wszystkie indywidualne sprawy mieszkańców należące do właściwości odpowiedniego organu, a także starosty i marszałka – Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, Kraków 2005, s. 265.

⁵²⁷ Ibidem, s. 256.

⁵²⁸ M. Poglódek, *Prawoustrojowa pozycja...*, s. 56.

W świetle ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego⁵²⁹ w ramach urzędu gminy działa urząd stanu cywilnego. Zasadą jest bowiem, że gmina stanowi okręg urzędu stanu cywilnego. Wojewoda może jednak wprowadzić odstępstwa od tej zasady, tworząc jeden urząd stanu cywilnego dla kilku gmin albo kilka urzędów stanu cywilnego na obszarze jednej gminy⁵³⁰. Natomiast z art. 6 ust. 2 ustawy wynika, iż kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt, z tym że w gminach powyżej 50 000 mieszkańców jest on obowiązany zatrudnić na tym stanowisku inną osobę⁵³¹. W gminach poniżej 50 000 mieszkańców może (ale już nie musi) zatrudnić na tym stanowisku inną osobę (art. 6 ust 3 i 4 ustawy).

Zgodnie z art. 33 ust. 4 u.s.g. wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy lub sekretarzowi gminy⁵³². Przed reformą z 2002 roku przepis ten miał inne brzmienie, zgodnie z którym wójt mógł – w zakresie ustalonym przez zarząd – powierzyć prowadzenie spraw gminy w swoim imieniu sekretarzowi gminy. Treść tego artykułu wywoływała pewne wątpliwości, w związku z czym w literaturze przedmiotu pojawiły się różne poglądy na temat zakresu sformułowania „prowadzenie spraw gminy”. Zdaniem A. Agopszowicza wójt mógł powierzyć sekretarzowi jedynie kierowanie urzędem gminy, jeżeli zarząd wyrażał na to zgodę. Nie mógł natomiast powierzyć mu prowadzenia spraw gminy, gdyż przekazania kompetencji mógł dokonać jedynie sam zarząd⁵³³. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął B. Dolnicki, twierdząc, że powyższy pogląd nie wydaje się być trafny, gdyż przepisy nie dają podstawy do przyjęcia interpretacji zawężającej⁵³⁴.

Sąd Najwyższy natomiast w wyroku z dnia 21 grudnia 1992 roku stwierdził, że sekretarz kierujący urzędem w imieniu przewodniczącego zarządu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników

⁵²⁹ Ustawa z dnia 29 września 1986 roku *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2004, Nr 161, poz. 1688, z późn. zm.

⁵³⁰ B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna...*, s. 334.

⁵³¹ Regulacja ta może rodzić wątpliwości co do pozycji prawnej wójta jako kierownika urzędu stanu cywilnego w sytuacji, gdy zatrudni on na tym stanowisku inną osobę – zob. szerzej na ten temat A. Szadok-Bratuń, *Status prawny kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (wybrane zagadnienia)*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1990, Wrocław 1996, s. 75-79; Cz. Martysz, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 557; M. Gurdek, *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 113-125; M. Gurdek, *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 91-98; M. Gurdek, *Zatrudnianie kierownika urzędu stanu cywilnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2010, nr 3, s. 77-103; M. Gurdek, *Praktyczne problemy wynikające z niedoskonałej regulacji prawnej ustawy z dnia 19 września 2008 roku o zmianie ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 3, s. 54-69; zob. także M. Gurdek, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 października 2007 roku, II OSK 1445/07*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 10, s. 100-113; J. Borowicz, „Nieetatowy” zastępca kierownika urzędu stanu cywilnego, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 5, s. 83 i n.

⁵³² NSA w wyroku z dnia 6 marca 2008 roku (sygn. akt II OSK 1835/07, Lex nr 470920) stwierdził: „Powierzenie funkcji pełnomocnika do spraw, które mieszczą się w zakresie kompetencji wójta związanych z prowadzeniem określonych spraw gminy, pełnomocnikowi – pracownikowi urzędu na stanowisku inspektora, zamiast sekretarzowi lub zastępcy wójta narusza przepisy art. 33 ust. 1 – 5 u.s.g. i może być uznane za próbę obejścia prawa w kontekście ustrojowej pozycji sekretarza gminy”. Zob. także E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Upoważnienia udzielane przez organy gminy (zagadnienia wybrane)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 3, s. 39 i n.

⁵³³ A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 246.

⁵³⁴ B. Dolnicki, *Zadania i funkcje...*, s. 49.

samorządowych jednostek organizacyjnych⁵³⁵. Takie uprawnienia znajdowały potwierdzenie w treści art. 33 ust. 4 u.s.g., ale wydawały się wówczas wątpliwe, gdyż pozycja przewodniczącego zarządu w stosunku do urzędu była zupełnie inna niż w stosunku do samorządowych jednostek organizacyjnych. O ile w tym pierwszym przypadku był on kierownikiem tego urzędu, o tyle w drugim – przewodniczącym organu, któremu te jednostki organizacyjne podlegały. Obecnie rozróżnienie to nie ma wpływu na uprawnienia sekretarza, któremu powierzono prowadzenie spraw gminy. Wszystkie bowiem funkcje zwierzchnie sprawuje aktualnie wójt. To on samodzielnie decyduje o zakresie spraw należących do jego kompetencji podlegających przekazaniu. Formuła zawarta w art. 33 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którą wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw – w swoim imieniu – zastępcy bądź sekretarzowi gminy oznacza zatem, że został ustawowo określony krąg podmiotów, na rzecz których może nastąpić powierzenie. Jednakże zdaniem G. Bienka powierzenie to powinno znaleźć wyraz w tzw. zakresie czynności zastępcy wójta lub sekretarza gminy, jako osób prowadzących (nadzorujących) określone sprawy⁵³⁶. Z pełnienia przez wójta, starostę i marszałka funkcji kierownika urzędu wynikają ich uprawnienia zwierzchnika służbowego (ale nie pracodawcy) w stosunku do pracowników zatrudnionych w urzędzie, a także kierowników odpowiednich (tj. gminnych, powiatowych lub wojewódzkich) jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 u.s.g., art. 35 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 3 u.s.w.). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 grudnia 1992 roku uznał, iż zakładem pracy dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy jest ten urząd, a nie burmistrz czy wójt będący kierownikiem tego urzędu⁵³⁷. W związku z tym odrębną podstawę uprawnień kierowników odpowiednich urzędów stanowią przepisy prawa pracy. Na podstawie bowiem przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wójt, starosta i marszałek województwa dokonują czynności w sprawach z zakresu prawa pracy – za pracodawcę samorządowego – wobec swoich zastępców, pozostałych członków zarządu, sekretarzy, skarbników, pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Pamiętać jednak należy, iż zgodnie z przepisami ustaw samorządowych w stosunku do kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych czynności tych dokonuje także w gminie wójt⁵³⁸ (przed rokiem 2002 zarząd gminy), zaś w powiecie i w województwie odpowiednie

⁵³⁵ Wyrok SN z dnia 21 grudnia 1992 roku, sygn. akt I PRN 52/92, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 5, s. 96.

⁵³⁶ G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji...*, s. 21.

⁵³⁷ Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 roku (sygn. akt III SA/Wr 857/09, Lex nr 574897), w którym stwierdził: „Rada gminy nie jest pracodawcą względem osób zatrudnionych w urzędzie gminy, przez co nie ma uprawnień do nakładania na pracownika urzędu obowiązku sporządzenia kopii dostarczonego protokołu z przebiegu zebrania wiejskiego. Wyłączne uprawnienia do nakładania takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”.

⁵³⁸ Zob. postanowienie SN z dnia 22 stycznia 2008 roku (sygn. akt II PZ 62/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 68), w którym Sąd potwierdził, iż: „Czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika gminnej jednostki organizacyjnej dokonuje organ gminy (burmistrz), a więc posiada on również uprawnienie do działania w tym zakresie za tę jednostkę (w jej imieniu) w toczącym się przeciwko niej postępowaniu sądowym, w tym do udzielenia pełnomocnictwa procesowego”. Tak też Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 lipca 2009 roku, sygn. akt PN.0911-270/09,

zarządy. Do dnia 27 października 2002 roku w gminie, a w powiecie i województwie do dnia dzisiejszego można zatem mówić o podziale w wykonywaniu zadań z zakresu prawa pracy w odniesieniu do kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Ustawa o samorządzie gminnym (dawniej) a obecnie ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa dzielą wykonywanie zadań pomiędzy zarządy a starostę lub marszałka województwa będącego kierownikiem odpowiedniego urzędu i zwierzchnikiem kierowników odpowiednich jednostek organizacyjnych. Zarządy jako organy wykonawcze zatrudniają i zwalniają kierowników tych jednostek. W gminie z kolei, z chwilą likwidacji kolegiального zarządu, dotychczasowe zadania kolegiального organu wykonawczego przejął monokratyczny wójt⁵³⁹.

Pracodawcami samorządowymi są natomiast:

- urzędy gmin, jednostki pomocnicze gmin oraz gminne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe,
- starostwa powiatowe i powiatowe jednostki organizacyjne,
- urzędy marszałkowskie i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne,
- biura związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki.

Tak więc wójt, starosta i marszałek województwa, wykonując w stosunku do podległych mu osób określoną w art. 3¹ kodeksu pracy⁵⁴⁰ funkcję reprezentanta formalnego pracodawcy, nawiązują i rozwiązują stosunki pracy (z zastrzeżeniem art. 32 ust. 5 pkt 5 u.s.p. i art. 41 ust. 2 pkt 6 u.s.w.), wydaje polecenia służbowe, stosują kary porządkowe itp.⁵⁴¹. W literaturze podkreśla się jednak, iż nie wszystkie szczegółowe kompetencje wójta, starosty i marszałka dają się określić jako zwierzchnictwo, niekiedy bowiem są to uprawnienia jedynie konsultacyjne czy kontrolne. Dlatego też podnosi się, że przepisy art. 33 ust. 5 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p. oraz art. 43 ust. 3 u.s.w. nie są w pełni precyzyjne⁵⁴².

4. Uprawnienia kierownicze wynikające z zespolenia administracji

W roku 1999 nastąpił w Polsce powrót do obowiązującej w okresie dwudziestolecia międzywojennego koncepcji zespolenia administracji. Najogólniej rzecz biorąc, zespolenie

Dz.Urz.Warm. 2009, nr 115, poz. 1917. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 listopada 2007 roku (sygn. akt NK.II.AŁ.0911-159/07, Lex nr 361769), w którym wojewoda wskazał: „Burmistrz nie może wkraczać w stosunki pomiędzy pracodawcami i pracownikami gminnej jednostki organizacyjnej. Artykuł 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. wyraźnie wskazuje, iż ustawodawca ograniczył wpływ burmistrza na dobór osobowy jednostki organizacyjnej jedynie do osoby kierownika tej jednostki”.

⁵³⁹ Zob. wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I PKN 70/98, OSNP 1999, nr 7, poz. 236; zob. B. Dolnicki, *Ustrój powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 50; a także B. Dolnicki, *Zadania i funkcje...*, s. 49.

⁵⁴⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – *Kodeks pracy*, Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.; zwana dalej k.p.
⁵⁴¹ NSA w wyroku z dnia 18 listopada 2008 roku (sygn. akt I OSK 1536/07, Lex nr 526547) wyraźnie wskazał: „Wykonywanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności za pracodawcę samorządowego jest działaniem w jego imieniu i ze skutkiem prawnym dla pracodawcy samorządowego. Są to zatem czynności pracodawcy samorządowego, a nie organu samorządu terytorialnego. Zatrudnianie pracowników samorządowych nie jest wykonywaniem przez organy samorządu terytorialnego zadania publicznego”.

⁵⁴² Zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 203 i 204; a także S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 28.

to „skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”⁵⁴³. Zasada zespolenia⁵⁴⁴ ma jednak podwójne znaczenie. Z jednej strony, opierając się jedynie na kryterium organizacyjnym, mającym znaczenie bardziej techniczne, może mieć ona zastosowanie do każdej struktury administracyjnej. Z drugiej natomiast, odwołując się także do innych kryteriów, stanowi zasadniczy klucz do zrozumienia konstrukcji zwierzchnictwa, a w konsekwencji pojęcia władzy administracyjnej ogólnej⁵⁴⁵.

Zespolenie w pierwszym ujęciu, tj. organizacyjnym⁵⁴⁶, oznacza, że administracja samorządowa, w znaczeniu pracowników odpowiedniego urzędu, działa w ramach jednej struktury organizacyjnej, której zwierzchnikiem, czyli przełożonym służbowym jest (odpowiednio) wójt, starosta lub marszałek województwa. Tego rodzaju zespolenie ustawodawca przewidział w każdej z trzech jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże układ wszystkich urzędów i jednostek bezpośrednio realizujących zadania w gminie, powiecie i województwie nie został uregulowany w ustawach samorządowych w jednolity sposób. Ustawodawca bowiem jedynie w art. 3 u.s.w. postanowił, iż „administracja samorządowa województwa jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”. Zwierzchnikiem tym jest marszałek województwa, jako kierownik urzędu marszałkowskiego, zwierzchnik służbowy pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych⁵⁴⁷. W gminie natomiast administracja ta w ogóle nie została uregulowana w sposób całościowy. Jednakże rozwiązania w zakresie organizacji gminnej administracji samorządowej są analogiczne do przyjętych w województwie. Dlatego też zespolenie organizacyjne w gminie oznacza, że dla celów organizacji zadań wójta istnieje jeden urząd w postaci urzędu gminy. Z kolei w powiecie przewidziano najszerszą regulację, gdyż art. 33b u.s.p. stanowi, że „powiatową administrację zespoloną stanowią: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży”. Z przepisu tego wynika, iż zespolenie w powiecie występuje w obu kontekstach, czyli nie tylko w organizacyjnym, ale również w dosłownym tego słowa znaczeniu. Z technicznego punktu widzenia powiatowa administracja zespolona dotyczy tylko administracji samorządowej (podobnie jak w gminie i w województwie), zespolonej w jednym urzędzie – starostwie powiatowym. Natomiast zespolenie obejmujące służby, inspekcje i straże powiatowe jest wyrazem zwierzchnictwa starosty nad nimi⁵⁴⁸.

Zasada zespolenia w swym drugim znaczeniu określa swoistość relacji pionowych i poziomych pomiędzy organami administracyjnymi w systemie administracji publicznej. W układzie relacji pionowych „zespolenie oznacza, że zakres działania danego organu

⁵⁴³ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Kraków 2001, s. 128.

⁵⁴⁴ Zob. szerzej M. Chomka, *Zasada zespolenia w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr 75, s. 17.

⁵⁴⁵ M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 22.

⁵⁴⁶ Z. Bukowski nazywa to zespolenie bezpośrednim – Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*, s. 239.

⁵⁴⁷ B. Dolnicki, *Struktura organizacyjna...*, s. 62.

⁵⁴⁸ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy...*, s. 17.

administracyjnego na danym szczeblu (stopniu) systemu administracji publicznej, szczebel (stopień) wyżej stanowi zakres działania co najmniej dwóch organów administracyjnych. W przypadku omawianego zespoleń organy stojące wyżej nie mają wyodrębnionych tylko i wyłącznie dla swoich zakresów działania odrębnych agend funkcjonujących pod ich zwierzchnictwem w terenie, co jest charakterystyczne dla zasady specjalizacji⁵⁴⁹. Natomiast zespoleń w układzie poziomym oznacza, „że na dany organ o charakterze terenowym, podporządkowany merytorycznie odpowiednio do swego zakresu działania organowi wyższego stopnia, może oddziaływać – przez wykonywanie tzw. zwierzchnictwa – dodatkowo inny organ terenowy, który nauka prawa administracyjnego i prawo nazywa organem władzy administracji ogólnej. (...) Charakterystycznym atrybutem organów władzy administracji ogólnej jest ponoszenie przez nie odpowiedzialności za efektywność działania tych terenowych organów, na które dzięki zespoleń w poziomie mogą oddziaływać”⁵⁵⁰.

Obecnie z zespoleń administracyjnym w powyższym znaczeniu spotykamy się na poziomie powiatu i województwa. Te dwa zespoleń różnią się jednak między sobą, i to nawet bardzo.

W skład administracji zespolonej w województwie wchodzi wyłącznie administracja rządowa (w tym wojewódzkie służby, inspekcje i straże), której zespolone organy znajdują się w układzie podwójnego podporządkowania. W pionie podporządkowane są one merytorycznie odpowiedniemu organowi centralnemu, natomiast w poziomie – kompetencyjnie, osobowo, organizacyjnie i finansowo – wojewodzie⁵⁵¹. Z kolei w skład powiatowej administracji zespolonej wchodzi administracja samorządowa oraz służby, inspekcje i straże nie tracące swego rządowego charakteru. Powiatowa administracja zespolona stanowi więc swoistą strukturę, będącą połączeniem elementów samorządowych i rządowych, gdyż te ostatnie zostały niejako „wmontowane” do struktur samorządu powiatowego⁵⁵². Jest to z pewnością konsekwencją braku na poziomie powiatu wyodrębnionej organizacyjnie administracji rządowej. W związku z tym służby, inspekcje i straże w pionie podlegają resortowo, zaś w poziomie – staroście. Należy stwierdzić, „iż w kierowaniu tymi służbami podległość resortowa jest silniejsza niż kompetencje koordynacyjne władzy terytorialnej. Podległość pionowa wzrasta w razie zagrożenia i klęsk żywiołowych, kiedy – w sytuacji kryzysu – wszelka władza wykazuje tendencje centralizacyjne”⁵⁵³. Zdaniem Cz. Martysza wykazanie, że organy powiatowych służb, inspekcji i straży są organami administracji rządowej, ma zasadnicze znaczenie dla określenia ich pozycji w postępowaniu administracyjnym. Istotne jest bowiem, że organy te wykonując swoje ustawowe kompetencje, działają zawsze w swoim imieniu. Nie istnieją również żadne prawne możliwości przejęcia ich kompetencji przez starostę⁵⁵⁴. W związku z tym

⁵⁴⁹ I. Skrzydło-Niżnik, *Przepisy ogólne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 59.

⁵⁵⁰ Ibidem, s. 59–60.

⁵⁵¹ I. Skrzydło-Niżnik, *Przepisy ogólne...*, s. 60.

⁵⁵² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 146.

⁵⁵³ J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Instytucje państwa w stanach kryzysu*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 5, s. 58; por. także J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Systemy zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5, s. 9 i n.

⁵⁵⁴ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, Warszawa 2007, s. 300.

jest to bardziej zwierzchnictwo o charakterze politycznym niż merytorycznym, natomiast w zakresie postępowania administracyjnego organy powiatowych służb, inspekcji i straży odpowiadają wyłącznie przed odpowiednimi organami wyższego stopnia⁵⁵⁵. Dlatego też w literaturze przedmiotu pojawia się tendencja do łączenia dualistycznej pozycji prawnej powiatowych służb, inspekcji i straży ze znanymi wcześniej rozwiązaniami ustrojowymi, czyli koncepcją podwójnego podporządkowania⁵⁵⁶.

Zatem w odniesieniu do województwa i powiatu zespolenie występuje w dwóch kontekstach. Pierwszy z nich to zespolenie typu organizacyjnego (technicznego), które dotyczy tylko administracji samorządowej. Natomiast zespolenie w drugim kontekście w województwie obejmuje tylko administrację rządową pod zwierzchnictwem wojewody, zaś w powiecie oznacza zespolenie kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży ze starostą, ale w różnych urzędach⁵⁵⁷. W związku z tym w literaturze przedmiotu przyjęto podział zespolenia na tzw. silniejsze (pełne), tj. w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem, oraz słabsze (częściowe, niepełne), tj. pod jednym zwierzchnikiem, ale w różnych urzędach. Silniejsze zespolenie, czyli to w swym modelowym kształcie (pełne), występuje w administracji gminnej i samorządzie województwa, natomiast niepełne dotyczy rządowej administracji zespolonej w województwie oraz zespolonej administracji powiatowej⁵⁵⁸.

Konkludując, należy przyjąć, że wójt i marszałek województwa są zwierzchnikami jedynie (odpowiednio) gminnej oraz wojewódzkiej administracji samorządowej. Zaś starosta jest zwierzchnikiem całej administracji zespolonej, którą tworzą administracja samorządowa oraz służby, inspekcje i straże nie tracące swego rządowego charakteru.

Zasada zespolenia administracyjnego ma – w odniesieniu do samorządowej administracji województwa i gminy – znaczenie bardzo ograniczone. W zasadzie uprawnienia wójta i marszałka wynikające z tego zwierzchnictwa nad administracją samorządową zostały omówione w punkcie dotyczącym kierowania odpowiednim urzędem i organizowania jego pracy. Z kolei organem rządowej administracji zespolonej w województwie jest wojewoda, działający w oparciu o ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁵⁹, zatem analiza tego zagadnienia wykraczałaby poza tematykę niniejszej pracy.

⁵⁵⁵ Zob. M. Stec, *Służby, inspekcje i straże...*, s. 26.

⁵⁵⁶ Tak np. E. Knosala, *Koncepcja nadzoru w projektach ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 61–62; zob. także E. Knosala, *Ustrój powiatu*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 175 i n.; Z. Janku, *Organy samorządu terytorialnego a organy administracji rządowej*, [w:] *Zproblematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński, Poznań 1999, s. 139; por. także S. Czarnow, *Zespolenie służb...*, s. 29.

⁵⁵⁷ J. Ślugoćki, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 201.

⁵⁵⁸ Zob. E. Knosala, *Ustrój powiatu...*, s. 189; a także E. Olejniczak-Szałowska, *Terenowa administracja rządowa*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 285; Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 57; tak też M. Miemieć, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 205.

⁵⁵⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

Powiatowa administracja zespolona ma już jednak inny charakter. Zgodnie z art. 33b u.s.p. tworzą ją działające pod zwierzchnictwem starosty:

- starostwo powiatowe (jest to forma zespolenia bezpośredniego – w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem),

- powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu (jest to zespolenie typu pośredniego – kierownik urzędu podlega staroście, natomiast pracownicy – kierownikowi),

- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (zwane przez Z. Bukowskiego quasizespoleniem z uwagi na szczególny zakres uprawnień starosty)⁵⁶⁰. Z technicznego punktu widzenia powiatowa administracja zespolona dotyczy tylko administracji samorządowej, zespolonej w jednym urzędzie – starostwie powiatowym. Z kolei zespolenie obejmujące służby, inspekcje i straże powiatowe jest wyrazem zwierzchnictwa starosty nad nimi⁵⁶¹. Składają się na nie kompetencje określone w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawach działowych⁵⁶².

Zakres zespolenia w powiecie był początkowo znacznie szerszy niż obecnie. Z dniem 1 stycznia 1999 roku administrację zespoloną na terenie powiatu wykonywały cztery takie organy, tj: powiatowy komendant policji, powiatowy komendant państwowej straży pożarnej, powiatowy inspektor sanitarny oraz powiatowy inspektor weterynaryjny⁵⁶³. Następnie artykułem 86 ustawy Prawo budowlane⁵⁶⁴ – w sposób pośredni – do grupy tej dołączono powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Ustawodawca w przepisie tym nie zawarł sformułowania, iż inspektor ten wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej, a tylko określił, że starosta sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do tego organu⁵⁶⁵. W niedługim czasie zawężono krąg podmiotów tworzących powiatową administrację zespoloną, wyłączając z niego powiatowego inspektora sanitarnego⁵⁶⁶ i powiatowego inspektora weterynaryjnego⁵⁶⁷. Stali się oni wówczas organami administracji

⁵⁶⁰ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*, s. 239.

⁵⁶¹ W literaturze wysunięto pogląd, iż zespolenie służb, inspekcji i straży rządowych pod zwierzchnictwem starosty oznacza jego odpowiedzialność cywilną (polityczną) przed społecznością lokalną (radą powiatu) za działalność administracji rządowej w powiecie – tak Cz. Martysz, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, (red.) E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 224.

⁵⁶² B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy...*, s. 17.

⁵⁶³ Zob. art. 17 ustawy wprowadzającej z 1998 roku.

⁵⁶⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku – *Prawo budowlane*, Dz. U. 2010, Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

⁵⁶⁵ Zob. szerzej B. Majchrzak, *Prawne relacje między starostą a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2, s. 103 i n.

⁵⁶⁶ Na skutek zmiany ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej od dnia 1 stycznia 2002 roku powiatowy inspektor sanitarny nie należy już do administracji zespolonej; zob. ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 128, poz. 1407 z późn. zm.; zob. także Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania...*, s. 172.

⁵⁶⁷ Wówczas mocą art. 1 pkt 31a ustawy z dnia 14 lutego 2003 roku o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 52, poz. 450) nadano nowe brzmienie dotychczasowemu art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej, zgodnie z którym zadania inspekcji weterynaryjnej wykonywać miał powiatowy lekarz weterynarii jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej, będący organem niezespolonej administracji

niezespólonej⁵⁶⁸.

Zasada zespolenia aparatu administracyjnego w swym modelowym kształcie oznacza skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem⁵⁶⁹. Wówczas łączy ona w sobie zespolenie organizacyjne, finansowe, osobowe i kompetencyjne⁵⁷⁰. Zasada ta jednak nie musi zawsze występować w pełnej postaci. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że najistotniejszymi przejawami zespolenia jest zespolenie osobowe i kompetencyjne⁵⁷¹. Pierwszy element oznacza, że zwierzchnik zespolonego aparatu administracyjnego ma zasadniczy wpływ na obsadę stanowisk kierowników służb, inspekcji i straży. W związku z tym powołuje ich i odwołuje osobiście, ewentualnie dokonuje tego inny organ, ale w porozumieniu (w uzgodnieniu) z nim lub za jego zgodą. Niedopuszczalne jest natomiast pominięcie zwierzchnika w ogóle w tym działaniu, gdyż jego stanowisko w tej sprawie ma charakter wiążący⁵⁷². Natomiast zespolenie kompetencyjne oznacza, że przepisy prawa przyznają większość zadań i kompetencji zwierzchnikowi, który może upoważnić do ich wykonywania organy z nim zespolone.

W powiecie nie występują pewne elementy zespolenia. Mianowicie poza starostwem powiatowym pozostają niektóre jednostki policji, straży pożarnej, inspektoraty weterynarii i sanepidu⁵⁷³ – brak więc zespolenia organizacyjnego oraz w pewnym sensie finansowego, będącego pochodną zespolenia organizacyjnego.

W myśl art. 35 ust. 2 u.s.p. starosta jest zwierzchnikiem tych służb, inspekcji i straży w zakresie określonym w tym przepisie. Nie jest natomiast ich zwierzchnikiem służbowym. Niezależnie bowiem od przynależności służb, inspekcji i straży do powiatowej administracji zespolonej, ich pracownicy nie są pracownikami samorządowymi. Ich pracodawcą są odpowiednie służby państwowe, a nie powiat, ani tym bardziej starostwo powiatowe. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej⁵⁷⁴ oraz z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁵⁷⁵ pracownicy na stanowiskach urzędniczych komend i inspektoratów oraz innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży tworzą korpus służby cywilnej, a pracownicy tych komend i inspektoratów, niewchodzący do korpusu służby cywilnej, w tym kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, są urzędnikami państwowymi lub innymi pracownikami urzędów państwowych. Z kolei jednostki organizacyjne tych podmiotów nie wchodzi w skład starostwa powiatowego, ani nie są jednostkami organizacyjnymi powiatu. Pozostałą część nadzoru nad tymi służbami (w tym także rolę organów odwoławczych) sprawują organy nadrzędne tych służb, zespolone

ządowej; zob. także J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 99.

⁵⁶⁸ Zob. załącznik do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2001, Nr 80, poz. 872 z późn. zm., a obecnie art. 56 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

⁵⁶⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 125.

⁵⁷⁰ M. Stec, *Służby, inspekcje i straże...*, s. 23–25; E. Olejniczak-Szałowska, *Terenowa administracja...*, s. 285.

⁵⁷¹ B. Dolnicki, *Ustrój powiatu...*, s. 51.

⁵⁷² Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, Warszawa 2007, s. 289.

⁵⁷³ B. Dolnicki, *Samorząd...*, Kraków 2003, s. 126.

⁵⁷⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

⁵⁷⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. 2001, Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

z wojewodą.

W związku z tym, iż z art. 35 ust. 2 u.s.p. wynika, że starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, pojawia się pytanie: czy starosta swoje zwierzchnictwo może wykonywać jedynie osobiście, czy też może powierzyć tę funkcję pełnomocnikowi? Należy przyjąć, iż ani art. 268a k.p.a., ani art. 38 ust. 2 u.s.p. nie znajduje tu zastosowania. Są to bowiem przepisy dotyczące wyłącznie upoważnień do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Akty zwierzchnictwa starosty kierowane są do podmiotów, które nie podlegają staroście ani służbowo, organizacyjnie ani decyzyjnie. Dlatego też, skoro ustawy nie przewidują takiej możliwości, nie może on mocą własnych decyzji przekazać swoich uprawnień z zakresu zwierzchnictwa nikomu innemu⁵⁷⁶.

Wyrazem osobowego zespolenia jest uzyskanie – na mocy art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p. – stanowczego wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w powiatowej administracji zespolonej poprzez powoływanie i odwoływanie kierowników tych służb, inspekcji i straży, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonywanie wobec nich czynności z zakresu prawa pracy. Istotne jest jednak to, że przełożonymi służbowymi komendantów lub inspektorów powiatowych jest właściwy komendant lub inspektor wojewódzki, a ich pracodawcą nie jest powiat, lecz służba lub inspekcja rządowa. Powoływanie więc przez starostów kierowników służb, inspekcji i straży, chociażby w uzgodnieniu z wojewodą, jest sprzeczne z ich rządowym charakterem. W związku z tym czynności te powinny być zastrzeżone do właściwości organów rządowych, a starosta powinien mieć jedynie głos doradczy. Dlatego też rzeczywisty zakres zespolenia osobowego jest znacznie mniejszy, niż wynika to z art. 35 ust. 3 u.s.p., ograniczają go bowiem przepisy ustaw szczególnych, co zresztą zapowiada sam ustawodawca *in fine* pkt 1. I tak np. zgodnie z art. 13 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej⁵⁷⁷ komendanta powiatowej straży pożarnej powołuje komendant wojewódzki w porozumieniu ze starostą, a odwołuje go po zasięgnięciu opinii starosty. Nieprzedstawienie tej opinii w terminie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku w tej sprawie, nie czyni jednak tego odwołania wadliwym. Z kolei art. 6c ustawy o Policji⁵⁷⁸ stanowi, że komendanta powiatowej Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji po zasięgnięciu opinii starosty. Jak widać, starosta nie posiada uprawnień do ich powoływania, zaś wyrażanie opinii i podejmowanie decyzji w porozumieniu stanowi formę współdziałania niemającą charakteru wiążącego. Zespolenie osobowe znajduje w pełni zastosowanie w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (art. 86 ustawy Prawo budowlane)⁵⁷⁹. Jednakże ustawodawca przewidział i w tym przypadku pewne ograniczenie, gdyż starosta co prawda powołuje go samodzielnie, ale spośród trzech

⁵⁷⁶ Tak S. Czarnow, *Zespolenie służb...*, s. 37.

⁵⁷⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. 2009, Nr 12, poz. 68 z późn. zm.

⁵⁷⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz. U. 2007, Nr 43, poz. 277 z późn. zm.

⁵⁷⁹ Tak więc powiatowy inspektor nadzoru budowlanego funkcjonalnie jest podporządkowany wojewodzie i Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, a personalnie staroście. Jednakże starosta jako personalnie nadrzędny organ zobowiązany jest informować podległego inspektora nadzoru budowlanego o wydanych decyzjach, postanowieniach oraz stwierdzonych naruszeniach przepisów prawa budowlanego. Dlatego też w literaturze pojawił się pogląd, zgodnie z którym obowiązek ten może być rozumiany jako forma pewnej funkcjonalnej podległości starosty powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego – tak W. Szwajdler, *Struktura nadzoru budowlanego po reformie samorządu terytorialnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, tom VIII, s. 152.

kandydatów przedstawionych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego⁵⁸⁰. Ponadto jeżeli starosta nie powołał powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w terminie 30 dni od dnia przedstawienia kandydatów, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wskazuje spośród nich kandydata, którego starosta obowiązany jest powołać na to stanowisko⁵⁸¹.

Starosta powołuje także – na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁸² – dyrektora powiatowego urzędu pracy. W tym jednak przypadku sytuacja wygląda nieco inaczej, gdyż urząd pracy stanowi powiatową jednostkę organizacyjną.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.p. starosta uzyskał istotny wpływ na obsadę najważniejszych stanowisk w powiatowej administracji zespolonej. Uprawnienie to przysługuje mu wprawdzie osobiście, ale powstaje pytanie: czy może on w sprawach zwierzchnictwa zasięgać opinii innego organu powiatu? Ani ustawa o samorządzie powiatowym, ani ustawy dotyczące poszczególnych służb, inspekcji i straży nie przewidują takiej możliwości. Nie oznacza to jednak, że starosta nie może z własnej inicjatywy zwrócić się np. do rady powiatu o wydanie niewiążącej opinii w tej sprawie. Zdaniem S. Czarnowa w takim przypadku opinia rady nie może przyjąć formy uchwały, a jedynie formę stanowiska, utrwalonego wyłącznie w protokole sesji rady⁵⁸³. Nie jest również dopuszczalne podjęcie uchwały zobowiązującej starostę do opiniowania kandydatów na kierowników służb, inspekcji i straży⁵⁸⁴.

Natomiast zespolecie kompetencyjne nie występuje w powiecie w rozumieniu przyjętym w administracji rządowej. Przybiera ono bowiem słabszą postać, gdyż starosta nie jest organem całej powiatowej administracji zespolonej. Organy służb, inspekcji i straży, pomimo ich zespolenia ze starostą, pozostają nadal organami administracji rządowej⁵⁸⁵, w związku z czym kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży działają zawsze we własnym imieniu⁵⁸⁶. Wyjątkiem od tej zasady będą działania tych organów podejmowane na podstawie udzielonego im – w trybie art. 38 ust. 2 u.s.p. – upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu starosty i na jego odpowiedzialność. W takim przypadku kierownicy służb, inspekcji i straży wykonują zadania powiatu za starostę, w związku z czym będą uznawani za podmioty wykonujące zadania organów samorządu powiatowego w ramach dekoncentracji wewnętrznej, tak więc stanowić będą aparat pomocniczy starosty⁵⁸⁷. Wówczas organem wydającym decyzję pozostaje starosta, natomiast pozycja prawna kierowników służb, inspekcji i straży będzie tożsama jedynie z pozycją pracowników

⁵⁸⁰ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, Warszawa 2007, s. 261.

⁵⁸¹ Zob. C. Kociński, *Współdziałanie organów przy odwołaniu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 5, s. 22.

⁵⁸² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

⁵⁸³ S. Czarnow, *Zespolenie służb...*, s. 38.

⁵⁸⁴ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 marca 1999 roku, PN.II.0914/34/99, OwSS 1999, z. 3, poz. 91.

⁵⁸⁵ T. Fuks, *Kształt reformy...*, s. 33; zob. także M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 9.

⁵⁸⁶ J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 202; por. także A. Pakuła, *Samorząd powiatowy...*, s. 132.

⁵⁸⁷ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, s. 300.

starostwa, którym starosta także udzielił upoważnienia do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Zatem w obecnym stanie prawnym kierownicy ci nie uzyskali ustawowego upoważnienia do prowadzenia działalności orzeczniczej w imieniu starosty⁵⁸⁸. Nie istnieje także prawna możliwość zawarcia porozumienia pomiędzy starostą a kierownikami służb w sprawie przejęcia przez starostę ich zadań i kompetencji. Starosta także nie rozpatruje odwołań od decyzji wydawanych przez kierowników tych jednostek. W tym zakresie organami odwoławczymi są bowiem ich bezpośredni zwierzchnicy – komendanci i inspektorzy wojewódzcy, działający w ramach zespolonej administracji rządowej⁵⁸⁹.

Zgodnie z art. 33a ust. 1 u.s.p. organy służb, inspekcji i straży wykonują zadania powiatu przy pomocy własnych aparatów pomocniczych, którymi są komendy i inspektoraty. Na wniosek starosty zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolonej służby, inspekcji i straży wojewódzkiej, wojewoda może zatem tworzyć, przekształcać i likwidować jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Ponadto starosta w zakresie zespolenia kompetencyjnego, sprawując zwierzchnictwo⁵⁹⁰ w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży, został z mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 – 5 u.s.p. uprawniony do:

- zatwierdzania programów ich działania,
- uzgadniania wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu,
- kierowania w sytuacjach szczególnych działaniami tych jednostek,
- zlecania w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenia kontroli.

Powyższe kompetencje zapewniają staroście wpływ na kształt polityki powiatu w danym zakresie, dzięki czemu wzmoczone zostaje uprawnienie rady powiatu względem tych służb i inspekcji zawarte w ustawie kompetencyjnej⁵⁹¹.

Ponadto kompetencje starosty w odniesieniu do kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży wynikające z ustawy o samorządzie powiatowym zostały doprecyzowane na gruncie ustaw szczególnych dotyczących poszczególnych służb, tj. ustawy o Policji, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy Prawo budowlane⁵⁹². Jako przykład należy tu wskazać na wynikające z ustaw sektorowych prawo starosty do wydawania odpowiedniemu komendantowi lub inspektorowi powiatowemu polecenia zobowiązującego do podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia w przypadkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa, w szczególności zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. W takie uprawnienia starosta został wyposażony np. z mocy art. 11 ustawy o Policji, zgodnie z którym ma on prawo zwrócenia się do powiatowego komendanta Policji z żądaniem przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu, a także

⁵⁸⁸ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 172.

⁵⁸⁹ Cz. Martysz, *Podział zadań...*, s. 226.

⁵⁹⁰ Zob. A. Pakuła, *Samorząd powiatowy...*, s. 131.

⁵⁹¹ M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Reforma Administracji Publicznej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, wrzesień 1998, nr 2, s. 19.

⁵⁹² Ponadto uprawnienia takie wynikały także – do dnia 28 kwietnia 2003 roku – z ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. 2002, Nr 7, poz. 58), a także – do dnia 1 stycznia 2002 roku – z ustawy z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. 1998, Nr 90, poz. 575 z późn. zm.).

zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy czym żądanie to nie może dotyczyć czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczym, dochodzeniowo-śledczym oraz z zakresu ścigania wykroczeń, a także wykonania konkretnej czynności służbowej. Nie może także określać sposobu wykonania zadania⁵⁹³. Zgodnie z tą regulacją odpowiedzialność za treść żądania ponosi wyłącznie starosta (podobnie jak w przypadku innych służb). Powyższe uprawnienie nie przysługuje staroście jedynie w stosunku do inspektora nadzoru budowlanego⁵⁹⁴. Takie cywilne zwierzchnictwo nad służbami, inspekcjami i strażami w sprawach powiatowej administracji zespolonej stanowi podstawę do przełamania impasu instytucjonalnego dla ich rzeczywistego współdziałania w każdej sytuacji⁵⁹⁵.

Powyższe uprawnienia wynikające z ustaw szczególnych – w myśl obowiązujących przepisów – przysługują także wójtowi. W związku z tym należy uznać, iż w tym przypadku wójt został uznany przez ustawodawcę za organ sprawujący władzę administracji ogólnej.

Jeżeli chodzi o zespolenie finansowe, to wyraża się ono w uznaniu służb, inspekcji i straży za powiatowe jednostki budżetowe (art. 33a ust. 3 u.s.p.). Jednostki te są jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych⁵⁹⁶. Wyjątek stanowią jedynie jednostki organizacyjne policji, które z dniem 1 stycznia 2003 roku z mocy ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym⁵⁹⁷ utraciły powyższy status.

Finansowanie służb, inspekcji i straży w całości oparte jest na dotacjach celowych z budżetu państwa, które muszą być wydawane zgodnie z przeznaczeniem. W literaturze przyjmuje się, że takie rozwiązanie jest tymczasowe, do czasu ustalenia obowiązujących standardów, np. co do liczby funkcjonariuszy określonych służb, odpowiadającej danej liczbie mieszkańców. Dopiero ich ustalenie pozwoli na przeniesienie źródeł finansowania służb, inspekcji i straży do dochodów podatkowych powiatu czy subwencji ogólnej, należnej powiatowi⁵⁹⁸. Obecnie bowiem wydatki służb, inspekcji i straży wynikają z budżetów powiatów, niezależnie od unormowań zawartych w przepisach ustrojowych tych służb. Jednakże zespolenie finansowe nie oznacza wspólnego majątku. Zgodnie bowiem z art. 147 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej

⁵⁹³ M. Mączyński, *Władze powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 237.

⁵⁹⁴ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu...*, s. 60.

⁵⁹⁵ Por. M. Stec, *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnego i regionalnego administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2, s. 36–41.

⁵⁹⁶ Artykuł 33a ust. 3 u.s.p. wskazuje, jakoby jednostki te były jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.). Tymczasem obecnie pobowiązuje ustawa o *finansach publicznych* z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), a w międzyczasie obowiązywała ustawa o *finansach publicznych* z dnia 30 czerwca 2005 roku (Dz. U. Nr 249, poz. 2014 z późn. zm.). Zatem, jak widać, ustawodawca przez tak długi okres nie dostosował treści art. 33a ust. 3 u.s.p. do obowiązującego stanu prawnego.

⁵⁹⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2002 o *zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym*, Dz. U. Nr 200, poz. 1688.

⁵⁹⁸ Tak Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania...*, s. 171.

państwa⁵⁹⁹, mienie należące do dawnych rejonowych komend i inspektoratów nie podlega przekazaniu powiatom. W związku z tym mienie tych jednostek nadal pozostało mieniem Skarbu Państwa. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określania kategorii mienia wyłączonego z przekazywania⁶⁰⁰ niedopuszczalne było, aby powiaty mogły występować o przekazanie im mienia służb, inspekcji i straży. Dlatego też, z uwagi na rządowy charakter powiatowych służb, inspekcji i straży, mienie przez nie nabyte powinno stać się własnością Skarbu Państwa, niezależnie od źródeł, z których sfinansowano jego nabycie (dotacje celowe z budżetu państwa czy inne dochody powiatu)⁶⁰¹.

Dotychczasowe rozważania jednoznacznie wskazują na to, iż zwierzchnictwo, a tym samym władza administracji ogólnej może być ustanowiona tylko i wyłącznie na rzecz organu monokratycznego, zwłaszcza w odniesieniu do służb, inspekcji i straży, które z natury swej działają w układzie hierarchicznego podporządkowania. W przeciwnym bowiem razie nie można byłoby mówić o rzeczywistej odpowiedzialności (byłaby to wówczas jedynie pozorna jednoosobowa odpowiedzialność). Dlatego też ustawodawca powierzył staroście określone kompetencje o władczym charakterze, co zdaje się przemawiać za uznaniem go za organ monokratyczny⁶⁰². W celu realizacji zadań w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się – zgodnie z art. 38a u.s.p. – komisję bezpieczeństwa i porządku⁶⁰³. Przepis ten dodany został art. 4 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁶⁰⁴.

⁵⁹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

⁶⁰⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 roku w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określania kategorii mienia wyłączonego z przekazywania, Dz. U. Nr 13, poz. 114.

⁶⁰¹ S. Czarnow, *Zespolenie służb...*, s. 41.

⁶⁰² M. Stec, *Służby, inspekcje i straże...*, s. 18.

⁶⁰³ Ustawa o samorządzie powiatowym nie definiuje zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Można je zatem pojmować zarówno szeroko – jako zadania wszystkich służb, inspekcji i straży, lub wąsko – jako ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego z działu spraw wewnętrznych (art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. 2007, Nr 65, poz. 437 z późn. zm.), co sugeruje zadania Policji; zob. szerzej na ten temat J. Jagielski, *Administracyjnoprawne regulacje zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2002, s. 594–595 oraz E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 331–342; zob. także M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 16 i n.; M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 185; E. Ura, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Forum Naukowe*, red. Z. Janku, Poznań 2004, Rok IX, nr 2 (18), s. 177 i n.

⁶⁰⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy

Całościowa regulacja dotycząca tej komisji została zawarta w art. 38a – 38c u.s.p. Pierwszy z tych przepisów, tj. art. 38a u.s.p., określa przede wszystkim zadania i skład komisji. Artykuł 38b u.s.p. stanowi o sposobach jej działania i współdziałania z Policją oraz innymi powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, a także z powiatowymi i gminnymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak też z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami i fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami. Z kolei art. 38c u.s.p. ustanawia warunki finansowania działania komisji.

Komisja porządku publicznego nie jest komisją w rozumieniu art. 17 u.s.p. (czyli organem wewnętrznym rady powiatu) ani tym bardziej organem powiatu⁶⁰⁵. Zgodnie z treścią art. 38a ust. 1 u.s.p. jej utworzenie jest obligatoryjne (ustawodawca posłużył się tu bowiem formułą „tworzy się”). Natomiast w myśl art. 38a ust. 3 u.s.p. prezydent miasta na prawach powiatu i starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć w drodze porozumienia wspólną komisję dla miasta na prawach powiatu oraz powiatu graniczącego z takim miastem. Z uregulowania tego przepisu wynika, iż utworzenie takiej komisji nie jest obowiązkowe. Jednakże jest ono w pełni wskazane ze względów oszczędnościowych i racjonalności działania. Ustawodawca przyjął, iż w celu utworzenia komisji wspólnej konieczne jest zawarcie porozumienia pomiędzy prezydentem miasta na prawach powiatu a starostą powiatu graniczącego z takim miastem. Ponieważ porozumienie takie zawierane jest w celu wykonywania zadań publicznych, powinno być ono – zgodnie z art. 13 pkt 6a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych⁶⁰⁶ – opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ustawodawca w art. 38a ust. 4 u.s.p. zamieścił przykładowe wyliczenie kwestii, które powinny być uregulowane w takim porozumieniu. Wskazał on na najważniejsze zagadnienia, co nie oznacza, że strony zawierające porozumienie nie będą mogły uregulować również innych, mniej istotnych kwestii. Tak np. zawarte porozumienie powinno określać tryb powołania członków komisji, zasady pokrywania kosztów działania komisji oraz zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pracach komisji, a także zasady obsługi administracyjno-biurowej komisji. Zdaniem Cz. Martysza w celu ustalenia rzeczywistej wysokości wydatków poniesionych przez członków komisji lub innych uczestników prac komisji, powinny być one w jakiś sposób przez nich udokumentowane⁶⁰⁷.

Jak wynika z art. 38a u.s.p., komisja bezpieczeństwa i porządku jest jedynie organem opiniotwórczo-doradczym, przy pomocy którego starosta wykonuje swoje zadania w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami (w zakresie nieobjętym art. 35 ust. 3 u.s.p.). Ponadto przy jej pomocy wykonuje również inne zadania określone w ustawach szczegółowych odnoszących się do porządku i bezpieczeństwa publicznego w powiecie⁶⁰⁸. Ustawodawca w art. 38a ust. 2 u.s.p. szczegółowo określił kompetencje komisji⁶⁰⁹, przy czym zadania tam wymienione tworzą katalog zamknięty.

reformujące administrację publiczną, Dz. U. Nr 100, poz. 1084.

⁶⁰⁵ S. Czarnow, *Zespolenie służb...*, s. 38.

⁶⁰⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych, Dz. U. 2010, Nr 17, poz. 95.

⁶⁰⁷ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, s. 324.

⁶⁰⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP...*, s. 147.

⁶⁰⁹ Zob. szerzej na ten temat Z. Bukowski, *Organy wykonawcze...*, s. 241–242.

Jednakże komisja, pomimo posiadania szerokiego zakresu uprawnień, jest jedynie organem doradczym, gdyż wydawane przez nią opinie nie mają w stosunku do starosty charakteru wiążącego.

Zgodnie z art. 38a ust. 5 pkt 1 u.s.p. posiedzeniom komisji przewodniczy starosta, z tym że w przypadku utworzenia komisji wspólnej, współprzewodniczą jej prezydent miasta i starosta (art. 38a ust. 3 u.s.p.). Ponieważ jednak ustawa nie określa zasad tego współprzewodniczenia, wydaje się, że powinny być one uregulowane w porozumieniu dotyczącym utworzenia komisji wspólnej. Zdaniem Cz. Martysza mogłaby to być także odrębna uchwała komisji dotycząca organizacji jej pracy⁶¹⁰. Mając na względzie to, że komisja jest organem opiniodawczo-doradczym starosty, trudno sobie wyobrazić, jak opinie te mają wyglądać, skoro komisji przewodniczy starosta, a w jej składzie są aż trzy osoby powoływane przez niego. I chociaż opinie nie mają charakteru wiążącego, to okazać się może, że działalność takich komisji jest sztuką dla sztuki, pochłaniającą jedynie określone koszty. Koszty bowiem jej działania pokrywane są ze środków własnych budżetu powiatu⁶¹¹.

5. Wydawanie decyzji administracyjnych

Jednym z najważniejszych wyznaczników pozycji prawnej wójta, starosty i marszałka województwa jest – przewidziana w art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 46 ust. 1 u.s.w. – kompetencja do wydawania decyzji⁶¹² w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Jednakże samorząd województwa w zasadzie nie wykonuje zadań związanych z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb mieszkańców. Jego działania skierowane są do różnych rodzajów podmiotów, przede wszystkich o charakterze gospodarczym. W związku z tym do nielicznych należą kompetencje marszałka województwa do wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast zasadniczy ciężar wydawania tych decyzji spoczywa obecnie na organach gmin oraz organach powiatów⁶¹³. Sprawami z zakresu administracji publicznej są indywidualne sprawy mieszkańców, rozstrzygane przez wójta, starostę i marszałka województwa na podstawie materialnego prawa administracyjnego, w oparciu o przepisy procedury, a przekazane danej jednostce jako zadania własne, zlecone lub powierzone⁶¹⁴. Sprawy te zresztą już przed 1990 rokiem były rozstrzygane jednoosobowo przez terenowe organy administracji państwowej, stąd przyznanie ich staroście i marszałkowi województwa – a nie odpowiedniemu zarządowi – wydaje się nie budzić zastrzeżeń⁶¹⁵. Wyposażenie wójta, starosty i marszałka województwa w takie kompetencje powoduje, iż stają się oni organami administracji publicznej. W odniesieniu do wójta jest to normalną konsekwencją przyznania mu przez ustawodawcę statusu organu gminy. Natomiast starosta i marszałek nie zostali zaliczeni w ustawach ustrojowych do organów powiatu i województwa. Jednakże ustawodawca już

⁶¹⁰ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, s. 325.

⁶¹¹ E. Ura, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku...*, s. 185.

⁶¹² Chodzi o decyzje administracyjne w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 1 pkt 2 k.p.a.

⁶¹³ Cz. Martysz, *Podział zadań...*, s. 221.

⁶¹⁴ K. Bandarzewski, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 222.

⁶¹⁵ Por. Cz. Martysz, *Zarząd gminy...*, s. 19.

w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego uznał ich za organy administracji publicznej w zakresie, w jakim wydają decyzje. Prawo do wydawania tych decyzji stanowi własną kompetencję starosty i marszałka wykonywaną przez nich jednoosobowo, a nie kolegialnie przez zarządy działające jedynie pod ich przewodnictwem. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, starosta i marszałek, o ile przepisy szczególne – w odniesieniu do gminy i województwa – nie stanowią inaczej, zaś w odniesieniu do powiatu – chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Zatem art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w. określają jedynie ogólną właściwość w tej sprawie, nie stanowią natomiast dostatecznej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Niezbędne jest bowiem jeszcze wyraźne upoważnienie wynikające z przepisów administracyjnego prawa materialnego⁶¹⁶, a więc z ustaw a także przepisów wykonawczych. Podstawę taką stanowić mogą również akty prawa miejscowego stanowione przez odpowiednie organy stanowiące w zakresie, w jakim posiadają one upoważnienie ustawowe. Uprawnienia takie wójt, starosta i marszałek mogą nabywać ponadto na podstawie porozumienia zawartego z organami administracji rządowej, jak również na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. W opinii K. Bandarzewskiego przepisy ustaw ustrojowych nie wprowadzają domniemania właściwości do wydawania aktów administracyjnych na rzecz wójta, starosty i marszałka województwa. W prawie administracyjnym nie istnieje bowiem zasada domniemania kompetencji⁶¹⁷. Dlatego też przepisy materialnego prawa mogą przyznawać kompetencje w tym zakresie także innym organom. Regulacje te nie będą miały jednak charakteru szczególnego w stosunku do regulacji ustaw samorządowych, dlatego że kompetencje administracyjnoprawne wynikają wprost z przepisów prawa materialnego, a nie z domniemania, które wydaje się, że jest zawarte w art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w. Nie znajduje tu zatem zastosowania zasada *lex specialis derogat legi generali*⁶¹⁸. Inny pogląd w tej kwestii przedstawiła B. Adamiak, zdaniem której przepisy ustaw szczególnych, upoważniające inne organy do wydawania decyzji „zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* oraz z zasadą *lex posterior derogat legi priori* uchylają kompetencję ogólną wójta lub burmistrza w określonym zakresie, do przeprowadzenia orzecznictwa administracyjnego”⁶¹⁹. Wydaje się jednak, iż przepisy prawa materialnego upoważniające do wydawania decyzji inne organy nie stanowią przepisu szczególnego w stosunku do art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w., gdyż te nie stanowią podstawy do wydawania decyzji przez organy w nich wymienione. Regulacje ustaw samorządowych nie mogą być zatem przepisami ogólnymi. Przepisami

⁶¹⁶ P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 96.

⁶¹⁷ Inaczej Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*, s. 230, 238 i 252.

⁶¹⁸ K. Bandarzewski, *Władze gminy...*, s. 267.

⁶¹⁹ B. Adamiak, *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9, s. 4; zob. także Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*, s. 233, s. 238 i s. 252; a także wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 roku, sygn. akt SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45; uchwałę 7 sędziów SN z dnia 30 września 1992 roku, sygn. akt AZP 17/92, OSNC 1993, nr 3, poz. 25; uchwałę 7 sędziów SN z dnia 18 listopada 1992 roku, sygn. akt III AZP 20/92, OSNC 1993, nr 3, poz. 27; wyrok SN z dnia 21 września 1994 roku, sygn. akt III ARN 32/94, OSNP 1995, nr 3, poz. 28 oraz wyrok SN z dnia 23 sierpnia 1995 roku, sygn. akt III ARN 29/95, OSNP 1996, nr 3, poz. 38.

ogólnymi są w tym przypadku przepisy prawa materialnego stanowiące podstawę do wydania określonej decyzji przez konkretny organ, natomiast normą szczególną byłby inny przepis prawa materialnego, który upoważniałby – w wyjątkowych przypadkach – inny organ do wydania tej samej decyzji. Ustawodawca zatem, chcąc wskazać w ustawach ustrojowych, iż jedną z kompetencji wójta, starosty i marszałka jest uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych, niepotrzebnie w przepisach tych zawarł formułę „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Skoro podstawę do wydania decyzji stanowić musi odpowiedni przepis prawa materialnego, ustawodawcy zapewne chodziło o podkreślenie w ustawach samorządowych, iż w zdecydowanej większości przypadków decyzje te wydaje wójt, starosta i marszałek, a jedynie wyjątkowo inny organ. Gdyby natomiast przepisy art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w. miały stanowić normę ogólną, to wówczas decyzje wójta, starosty czy marszałka wydawane byłyby na ich podstawie, zaś decyzje wydawane – na zasadzie wyjątku przez inne organy – oparte byłyby na przepisach prawa materialnego.

Wójt, starosta i marszałek, prowadząc działalność orzeczniczą, działają jako organy administracji publicznej (samorządowej), w związku z tym wydają decyzje w swoim imieniu. W literaturze przedmiotu dominuje słuszny pogląd, zgodnie z którym wójt, pomimo że jest organem wykonawczym gminy, nie może być traktowany w tym przypadku jako organ osoby prawnej wyrażający wolę tej osoby i działający w jej imieniu⁶²⁰. Tym bardziej zatem starosta i marszałek nie działają w imieniu powiatu czy województwa. Odmienny pogląd przedstawił natomiast A. Agopszowicz, który zanegował możliwość wydawania decyzji administracyjnych przez wójta (gdy był on przewodniczącym zarządu), starostę i marszałka we własnym imieniu. Jego zdaniem pozycja przewodniczącego zarządu nie ulega żadnej zmianie przez to, że jest on powołany do wydawania decyzji administracyjnych. Występując w tej roli, pozostaje nadal przewodniczącym organu kolegialnego. Różnica polega jedynie na tym, że w procesie wyrażania woli przez osobę prawną podejmuje jednoosobowo zarówno akty stanowiące, jak i wykonawcze w postaci decyzji administracyjnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że decyzje takie wydawane są w imieniu jednostki samorządu terytorialnego jako organu administracji publicznej⁶²¹. Autor ten uważa bowiem, że organem administracji publicznej nie są ani organy stanowiące, ani wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, lecz same jednostki. Na nich bowiem ciążyą zadania z zakresu tej administracji i im przysługują kompetencje niezbędne do realizacji wspomnianych zadań⁶²². Według tego poglądu także obecnie wójt, będąc organem wykonawczym, a nie jak dawniej jedynie przewodniczącym organu kolegialnego, nie jest uprawniony do wydawania decyzji w swoim imieniu, gdyż nie jest on organem administracji publicznej.

Nie można jednak zgodzić się z tym poglądem. Organy jednostek samorządu terytorialnego pełnią podwójną rolę. Z jednej strony są one organami osoby prawnej, zaś z drugiej – organami administracji publicznej (samorządowej), i tym właśnie różnią się od organów administracji rządowej (państwowej)⁶²³. Działając jako organ osoby prawnej, wyrażają wolę w jej imieniu, natomiast działając jako organ administracji – wyrażają

⁶²⁰ Tak np. B. Dolnicki, *Zadania i funkcje...*, s. 56; J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 256; K. Bandarzewski, *Władze gminy...*, s. 267; R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 64.

⁶²¹ A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 262–263.

⁶²² Na ten temat szerzej ibidem, s. 206.

⁶²³ E. Knosala, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 69.

wolę w swoim imieniu. Ponadto zdaniem B. Dolnickiego argumentem przemawiającym przeciwko pogładowi A. Agopszowicza jest treść art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w., w powiązaniu z art. 268a k.p.a., z której wyraźnie wynika, że uprawnienie do dekoncentracji wewnętrznej przysługuje wyłącznie organom działającym we własnym imieniu. W przeciwnym bowiem razie organy te nie mogłyby upoważniać innych osób do podejmowania decyzji w ich imieniu⁶²⁴. Z kolei J. Jagoda, nie negując tezy o wydawaniu decyzji we własnym imieniu, poddaje jednak w wątpliwość argument dotyczący dekoncentracji wewnętrznej. Jej zdaniem w sprzeczności z tym twierdzeniem pozostaje art. 39 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym rada gminy – czyli organ stanowiący nieposiadający kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych – może upoważnić do wydawania decyzji organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy⁶²⁵. Wydaje się jednak, że na uwzględnienie zasługuje argument podnoszony przez B. Dolnickiego. Natomiast art. 39 ust. 4 u.s.g. nie powinien stanowić podstawy do jego podważenia, gdyż w przepisie tym przewidziana została tzw. dekoncentracja zewnętrzna. W art. 39 ust. 4 u.s.g. przyznano organowi stanowiącemu gminy uprawnienie do upoważniania innych podmiotów do wydawania decyzji, z tym że już nie we własnym imieniu, gdyż rada gminy w ogóle nie posiada kompetencji orzeczniczych⁶²⁶.

Należy zatem uznać, że wójt, starosta i marszałek województwa w zakresie, w jakim wydają decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, działają w granicach własnych, przyznanych im w ustawie kompetencji, nie zaś w granicach interesu prawnego danej jednostki samorządu terytorialnego⁶²⁷.

Z art. 39 ust. 1 u.s.g., art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w. wynika, że zazwyczaj decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, starosta i marszałek województwa, a w niektórych przypadkach także inne organy. Należy jednak pamiętać, iż podstawę do wydania decyzji stanowią przepisy materialnego prawa administracyjnego, które dokładnie określają odpowiedni organ. Ustawodawca w przepisach ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie województwa posłużył się formułą „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”, zaś w ustawie o samorządzie powiatowym – „chyba, że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu”. Na tym tle rodzi się pytanie: co kryje się pod pojęciem „przepisy szczególne”? Czy chodzi zatem o wszystkie przepisy powszechnie obowiązujące, a więc konstytucję, ustawy, ale także i akty rangi podstawowej? W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 1992 roku, w którym uznał, iż odrębna regulacja powinna wynikać z przepisów rangi ustawowej⁶²⁸.

Regulacja ustawy powiatowej jest nieco odmienna od ustawy gminnej i wojewódzkiej. Treść art. 38 ust. 1 u.s.p. sugeruje, że w powiecie jedynym innym organem uprawnionym do

⁶²⁴ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu...*, s. 62.

⁶²⁵ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, 256.

⁶²⁶ Szerzej na ten temat zob. punkt 5B niniejszego porozdziału – *Dekoncentracja zewnętrzna uprawnień orzeczniczych*.

⁶²⁷ Zob. uzasadnienie do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001 roku, sygn. akt III RN 104/00, OSP 2002, z. 10, poz. 133 z glosą W. Chróścielewskiego, Z. Kmieciaka; zob. też wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1998 roku, sygn. akt IV SA 1676/96, Lex nr 45150 oraz wyrok NSA z dnia 4 listopada 2002 roku, sygn. akt IV SA 2747/00, „Wspólnota” 2002, nr 47–48, s. 52.

⁶²⁸ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1992 roku, sygn. akt I SA 376/92, „Wspólnota” 1992, nr 32, s. 29.

wydawania decyzji administracyjnych jest zarząd. Tymczasem w gminie i województwie nie ustanowiono żadnych ograniczeń. Należy jednak uznać, że takie rozróżnienie nie jest celowym zabiegiem ustawodawcy, a jedynie brakiem jego dokładności. Z ustaw szczególnych wynika bowiem, iż uprawnienie do wydawania decyzji w powiecie w zakresie realizacji zadań powiatowych przyznane jest także jeszcze innym organom, a nie tylko zarządowi. W myśl np. art. 6a ust. 1 ustawy o Policji komendant powiatowy Policji jest właściwy do wydawania w swoim imieniu decyzji administracyjnych w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji⁶²⁹.

A. Dekoncentracja wewnętrzna uprawnień orzeczniczych

We wszystkich trzech ustawach samorządowych ustawodawca przewidział przypadki tzw. dekoncentracji wewnętrznej⁶³⁰. W myśl bowiem art. 39 ust. 2 u.s.g. wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji w imieniu wójta. Z kolei art. 38 ust. 2 u.s.p. stanowi, że starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 2 u.s.w. marszałek województwa może upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych⁶³¹.

Dekoncentracja wewnętrzna nie służy zatem do tworzenia nowych organów administracji, a jedynie pozwala „w imieniu organu” podejmować rozstrzygnięcia innym upoważnionym osobom⁶³². Dlatego też bez względu na to, kto wyda decyzję w zakresie

⁶²⁹ Zob. także art. 11a ust. 1 ustawy o *Państwowej Straży Pożarnej* oraz art. 83 ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane*.

⁶³⁰ A. Adamiak, *Tok instancji...*, s. 4. Inaczej P. Lisowski, który przyjmuje, że w art. 38 ust. 2 u.s.p. i w art. 46 ust. 2 u.s.w. przewidziana została dekoncentracja wewnętrzna i zewnętrzna, zaś w art. 39 ust. 2 u.s.g. jedynie dekoncentracja wewnętrzna. Dekoncentracja zewnętrzna w gminie została bowiem uregulowana odrębnie w art. 39 ust. 4 u.s.g., i to w odmienny sposób niż w ustawie powiatowej i wojewódzkiej. Zdaniem autora dekoncentracja zewnętrzna w województwach i powiatach odbywa się w sposób i z konsekwencjami przewidzianymi w art. 268a k.p.a., a w gminach ten mechanizm, w tym zakresie nie znajduje już zastosowania – P. Lisowski, *Wydawanie (podpisywanie) decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu szeroko pojmowanej pomocy społecznej – problemy praktyki samorządowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 4, s. 9 i 16. Zob. szerzej M. Gurdek, *Dekoncentracja uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 4, s. 31-63.

⁶³¹ Zob. także M. Kijowski, *Samorząd województwa*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999, s. 128.

⁶³² Zjawisko upoważnienia nie należy do dekoncentracji *sensu stricto*, bowiem przy dekoncentracji mamy do czynienia z rozkładem kompetencji. Zjawisko to mieści się natomiast w granicach dekoncentracji wewnętrznej, to jest podziału pracy między organ i pracowników jego urzędu, a nie podziału kompetencji, te bowiem zawsze należą do organu, nawet wtedy, gdy realizowane są przez urzędnika w urzędzie przydanym organowi do pomocy w wykonywaniu jego (organu) zadań – tak J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 385; zob. także J. Boć, *Organizacja...*, s. 131; J. Niczyporuk, *Formy dekoncentracji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 440–446; M. Górka, *Dekoncentracja wewnętrzna administracji publicznej w aspekcie proceduralnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 199.

udzielonego mu przez wójta, starostę czy marszałka upoważnienia, działa na jego rachunek i odpowiedzialność⁶³³. Natomiast jedynym wskazaniem, iż decyzja ta została wydana na podstawie upoważnienia, jest zawarta w treści samej decyzji – znajdująca się tuż obok podpisu – klauzula „z upoważnienia”⁶³⁴. W związku z tym, bez zmian pozostaje oznaczenie organu wydającego decyzję, którym zawsze pozostaje udzielający upoważnienia, a nie konkretny pracownik czy odpowiedni urząd⁶³⁵. Słusznie jednak podkreśla Cz. Martysz, że zgodnie z art. 107§1 k.p.a. decyzja winna zawierać m.in. oznaczenie organu wydającego decyzję, a nie oznaczenie urzędu tego organu, co niestety jest powszechnie spotykaną praktyką oznaczania decyzji administracyjnych⁶³⁶.

Przedstawiona powyżej dekoncentracja wewnętrzna stanowi tylko sposób realizacji kompetencji administracyjnych przyznanych wójtowi, staroście i marszałkowi województwa, i w związku z tym nie pozbawia podmiotu upoważniającego prawa do samodzielnego załatwienia danej sprawy⁶³⁷. Zatem z chwilą udzielenia upoważnienia wójt, starosta i marszałek nie tracą swych ustawowych kompetencji orzeczniczych⁶³⁸. „Wydanie (ściślej – podpisanie) decyzji osobiście przez wójta w sprawie, w której upoważnił on do wydania decyzji swojego zastępcę lub pracownika urzędu gminy, nie będzie stanowić naruszenia przepisów o jego właściwości. Bez względu więc na to, kto będzie wydawał decyzje w zakresie udzielonego mu przez wójta upoważnienia, działać będzie na jego rachunek i na jego odpowiedzialność, co ma ten skutek, że wójt będzie związany decyzjami wydanymi z jego upoważnienia”⁶³⁹. W literaturze przedmiotu pojawił się także inny pogląd, zgodnie z którym ogólna idea treści omawianych artykułów wyraża się w tym, by upoważniony urzędnik i wójt, starosta lub marszałek nie byli jednocześnie uprawnieni do wydawania określonej decyzji. Dlatego wystawione urzędnikowi upoważnienie odsuwa wójta, starostę

⁶³³ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 października 2008 roku (sygn. akt III SA/Wr 233/08, Lex nr 511380), w którym Sąd stwierdził: „Dokonanie upoważnienia w warunkach art. 39 ust. 2 u.s.g. jest wyłącznym uprawnieniem prezydenta (burmistrza, wójta). Dla jego skutecznego zrealizowania warunkiem koniecznym jest zachowanie formy pisemnej, skierowanie do konkretnej osoby i w sposób możliwie precyzyjny pozytywne wskazanie jego zakresu. Upoważniony Dyrektor wykonujący funkcję organu nie staje się przez to organem administracji publicznej, bowiem wykonuje tylko kompetencje innego organu, ale nie jest ich piastunem, stąd też nie do niego odnosi się art. 90 ust. 2 u.t.d. Do wydawania decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym powinno być udzielone Dyrektorowi Zarządu Dróg i Komunikacji wyraźne upoważnienie przez prezydenta miasta”.

⁶³⁴ Cz. Martysz, *Podpis jako istotny element decyzji administracyjnej*, Miscellanea iuridica, t. 1, red. A. Lityński, Tychy 2002, s. 116. Zob. także wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 maja 2008 roku (sygn. akt II SA/Rz 723/07, Lex nr 499842), zgodnie z którym: „Upoważnienie, o którym mowa w art. 39 ust. 2 u.s.g., powinno mieć formę pisemną skierowaną do konkretnej osoby ze wskazaniem zakresu umocowania do działania w imieniu wójta”.

⁶³⁵ Upoważniony pracownik zawsze podpisuje decyzje jako działający z upoważnienia wójta, starosty i marszałka, niezależnie od tego, czy rozstrzygana sprawa należy do zadań własnych, czy zadań powierzonych (por. wyrok NSA z dnia 31 maja 1994 roku, sygn. akt IV SA 925/93, ONSA 1995, z. 3, poz. 109).

⁶³⁶ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, s. 309, zob. także cytowaną tam literaturę. Zdaniem autora praktyka taka jest wynikiem złej tradycji oznaczania organów administracyjnych.

⁶³⁷ Tak też E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym...*, s. 106–107; K. Bandarzewski, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 445; A. Szewc, *Władze gminy...*, Warszawa 2000, s. 279.

⁶³⁸ Tak też NSA w wyroku z dnia 3 grudnia 2008 roku, sygn. akt II OSK 1458/08, OwSS 2009, z. 3, poz. 55.

⁶³⁹ Cz. Martysz, *Władze gminy...*, s. 602.

i marszałka od prawnych możliwości legalnego załatwienia sprawy. Decyzji, którą wydał upoważniony urzędnik, wójt, starosta i marszałek nie mogą zmienić ani jej zastąpić inną decyzją wydaną przez siebie (poza wyjątkiem przewidzianym w art. 154 i 155 k.p.a.). Może on jednak w każdym czasie cofnąć upoważnienie w celu samodzielnego wydania decyzji, a następnie ponownie upoważnić nawet tę samą osobę⁶⁴⁰. O ile zakres podmiotowy art. 39 ust. 2 u.s.g. jest tożsamy z zakresem podmiotowym art. 268a k.p.a.⁶⁴¹, o tyle art. 38 ust. 2 u.s.p. i art. 46 ust. 2 u.s.w. już nie. Przepisy te określają bowiem szerszy – od art. 268a k.p.a. – zakres podmiotów, na rzecz których może nastąpić dekoncentracja wewnętrzna. W konsekwencji w gminie wójt może zarówno na podstawie art. 268a k.p.a., jak i art. 39 ust. 2 u.s.g. upoważnić swoich zastępców i innych pracowników urzędu gminy. Natomiast starosta i marszałek województwa, działając w oparciu o art. 268a k.p.a., mogliby upoważnić jedynie wicestarostę (lub wicemarszałków), pozostałych członków zarządu oraz pracowników odpowiedniego urzędu. Z kolei pozostali pracownicy służb, inspekcji i straży (w powiecie), a także kierownicy innych powiatowych jednostek organizacyjnych lub kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych nie mogliby zostać upoważnieni na podstawie art. 268a k.p.a. do załatwiania spraw w imieniu starosty lub marszałka, natomiast na podstawie art. 38 ust. 2 u.s.p. i art. 46 ust. 2 u.s.w. – już tak.

Z dosłownego brzmienia art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w. wynika, iż określona w nich kompetencja przysługuje tylko i wyłącznie⁶⁴² wójtowi, staroście i marszałkowi województwa. W związku z tym nie przysługuje ona ani organom stanowiącym, ani zarządom powiatów i województw⁶⁴³. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 1992 roku przyjął, że w sytuacji, gdy stanowisko wójta (obecnie także starosty i marszałka) nie byłoby obsadzone, bądź z jakichkolwiek innych przyczyn nie byłby on w stanie wykonywać swoich funkcji (chociażby chwilowo), wówczas ani organ stanowiący, ani żaden inny organ nie może upoważnić innego pracownika urzędu do wydawania decyzji administracyjnych zamiast wójta⁶⁴⁴. Tymczasem – jak się okazuje – linia orzecznicza nie jest w tej kwestii jednolita. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 roku stanął bowiem na stanowisku, zgodnie z którym dopuszczalne jest jednak upoważnienie przez radę gminy pracowników w kierowanej jednostce organizacyjnej do załatwiania spraw w imieniu wójta w ustalonym zakresie⁶⁴⁵. Wydaje się jednak, iż pogląd ten nie zasługuje na uwzględnienie. Sam bowiem Naczelny Sąd Administracyjny, tym razem w wyroku z dnia 8 grudnia 1992 roku uznał, że rada gminy jest tym organem, który nie kieruje jednostkami organizacyjnymi,

⁶⁴⁰ J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 386; zob. także J. Boć, *Organizacja prawna...*, s. 133; J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 64.

⁶⁴¹ Artykuł 268a k.p.a. stanowi, że „organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”; a zatem także przewiduje możliwość udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu organu administracyjnego.

⁶⁴² Por. wyrok NSA z dnia 11 września 1992 roku, sygn. akt IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50 oraz wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1996 roku, sygn. akt SA/Rz 706/96, OwSS 1997, z. 1, poz. 10.

⁶⁴³ S. Czarnow, *Zespolenie służb...*, s. 28.

⁶⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 11 września 1992 roku, sygn. akt IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50; zob. też Cz. Martysz, *Pozycja prawna organów...*, s. 43.

⁶⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I SA 1666/97, Lex nr 45128.

ale je kontroluje. Kierowanie stanowi zakres uprawnień organu wykonawczego gminy i kierowników tych jednostek, a rada gminy (poza wyraźnie uregulowanymi przypadkami), nie może pozbawić lub ograniczać wójta w ustawowo przyznanych mu kompetencjach, nawet gdyby chodziło o przeciwdziałanie zawieszeniu pracy urzędu w związku np. z chorobą wójta⁶⁴⁶.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 19 kwietnia 2001 roku wójt, starosta i marszałek województwa mogą swobodnie dobierać i upoważniać pracowników urzędów lub inne osoby wymienione w art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz w art. 46 ust. 2 u.s.w.⁶⁴⁷ Nie są oni w tym zakresie skrepowani żadnymi ograniczeniami. NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 1992 roku przyjął, że „rada gminy nie jest upoważniona do ustanawiania w drodze przepisów gminnych lub wytycznych warunków ograniczających samodzielność wykonywania przez wójta lub burmistrza ustawowo przyznanych mu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach należących do zadań gminy”⁶⁴⁸. Dlatego też to, komu udzielił stosownego upoważnienia, na jaki okres oraz w jakich sprawach, zależy wyłącznie od nich⁶⁴⁹. W związku z tym przepisy te nie zobowiązują wójta, starosty i marszałka do udzielania takich upoważnień, a jedynie uprawniają ich do skorzystania z takiego sposobu załatwiania spraw administracyjnych. Z literalnego brzmienia tych przepisów wynika jednak, iż ustawodawca przewidział zamknięty katalog podmiotów, którym wójt, starosta i marszałek mogą udzielić stosownego upoważnienia⁶⁵⁰. Tymczasem SN w postanowieniu z dnia 5 czerwca 2003 roku stanął na stanowisku, że na podstawie art. 38 ust. 2 u.s.p. istnieje również możliwość upoważnienia zastępcy kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej (niebędącej powiatową służbą, inspekcją lub strażą)⁶⁵¹. Tezę tę Sąd Najwyższy poparł względami prakseologicznymi i koniecznością odejścia od nadmiernego formalizmu. Przeciwno takiej interpretacji opowiedział się K. Bandarzewski, uznając, iż prowadziłoby to do domniemania kompetencji w zakresie administracji. Jego zdaniem nie mielibyśmy wówczas do czynienia z działaniem na podstawie i w zakresie prawa, skoro żaden przepis nie stanowi dla organu administracji podstawy prawnej do upoważnienia innej osoby, pełniącej określoną funkcję w administracji, do wydawania decyzji administracyjnych⁶⁵². Taki pogląd wydaje się słuszny, gdyż art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust.

⁶⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1314/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 48.

⁶⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2001 roku, sygn. akt IV SA 785/99, Lex nr 53378.

⁶⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1314/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 48. Nieco odmienne stanowisko zaprezentował skład 5 sędziów NSA w uchwale z dnia 15 kwietnia 1996 roku, sygn. akt OPK 3/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 6.

⁶⁴⁹ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 92. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2008 roku (sygn. akt IV SA/Wa 762/08, Lex nr 566711), w którym Sąd potwierdził, iż: „Dokonanie upoważnienia w warunkach art. 39 ust. 2 u.s.g. również jest wyłącznym uprawnieniem burmistrza, wójta, czy prezydenta miasta. Dla jego skutecznego zrealizowania warunkiem koniecznym jest zachowanie formy pisemnej, z podaniem daty, od której obowiązuje lub okresu, na jaki jest udzielone, skierowanie do konkretnej osoby i w sposób możliwie precyzyjny wskazanie zakresu przekazanych uprawnień”.

⁶⁵⁰ Tak NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2000 roku, sygn. akt II SA 1303/00, Lex nr 55027; por. także wyrok NSA z dnia 11 września 1992 roku, sygn. akt IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50 oraz wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1996 roku, sygn. akt SA/Rz 706/96, OwSS 1997, z. 1, poz. 10.

⁶⁵¹ Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 roku, sygn. akt II CKN 158/01, Biuletyn SN 2003, nr 12, poz. 13.

⁶⁵² K. Bandarzewski, *Władze powiatu...*, s. 226; tak też Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*,

2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w. (podobnie jak art. 268a k.p.a.) stanowi wyjątek od zasady wydawania decyzji administracyjnych przez organ administracji mający upoważnienie w ustawie. W przeciwnym bowiem razie te wyjątkowe regulacje byłyby zbędne⁶⁵³.

Najszerzy zakres podmiotowy, w ramach którego można udzielić stosownego upoważnienia, przewidziany został w ustawie o samorządzie powiatowym. Starosta bowiem poza pracownikami starostwa może upoważnić nie tylko kierowników, ale także pracowników służb, inspekcji i straży. W literaturze przedmiotu pojawiła się koncepcja negująca zasadność tak szerokiej regulacji⁶⁵⁴. Należy jednak przyjąć, że pogląd ten nie jest słuszny. Otóż kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wydają decyzje co do zasady w swoim imieniu oraz jedynie wyjątkowo w imieniu starosty. Pozostali pracownicy służb, inspekcji i straży na podstawie art. 268a k.p.a. mogliby zostać upoważnieni jedynie przez swojego kierownika do wydawania decyzji w jego imieniu. Natomiast na podstawie art. 38 ust. 2 u.s.p. także starosta może ich upoważnić do prowadzenia działalności orzeczniczej w jego imieniu⁶⁵⁵. Pomimo tak szerokiego zakresu podmiotowego, często można spotkać w treści przepisów ustaw szczególnych odrębne podstawy do udzielenia upoważnień kierownikom powiatowych jednostek organizacyjnych. Takie regulacje są już jednak zbędne. Stanowią one jedynie powtórzenie art. 38 ust. 2 u.s.p., który jest wystarczającą podstawą upoważnienia takich kierowników do wydawania decyzji w imieniu starosty⁶⁵⁶.

Jeszcze jedna kwestia w tym zakresie zasługuje na uznanie. Z treści wszystkich trzech ustaw samorządowych wynika, iż omawiane tu przepisy wskazują zamknięte kręgi podmiotów, które mogą zostać upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych. Tymczasem okazuje się, że np. podmioty wymienione w art. 46 ust. 2 u.s.w. nie stanowią jednak katalogu zamkniętego. Mianowicie ustawodawca w ustawach szczególnych przyznał marszałkowi prawo do udzielenia upoważnienia także innym podmiotom, niewymienionym w tym przepisie. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy marszałek może upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu m.in. do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Z powyższego zatem wynika, że przepisy odrębnych ustaw rozszerzają jednak krąg podmiotów, które mogą zostać upoważnione do załatwiania spraw administracyjnych. Taka możliwość musi być jednak zawsze przewidziana w przepisach szczególnych. Nie można bowiem swobodnie rozszerzać kręgu osób wskazanych w odpowiednich przepisach ustaw samorządowych.

Zdaniem Cz. Martysza prawo wynikające z art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w. zawiera – w ramach wskazanego w tych przepisach katalogu podmiotów – pewne ograniczenie podmiotowe, zgodnie z którym wójt, starosta i marszałek województwa uprawniony jest do udzielenia upoważnienia pracownikom kierowanego przez siebie urzędu. Wynika z tego, że nie mogą oni upoważnić do wydawania decyzji

s. 238.

⁶⁵³ Tak też NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2000 roku, sygn. akt II SA 1303/00, Lex nr 55027.

⁶⁵⁴ Takie stanowisko zajęli J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 386.

⁶⁵⁵ Tak K. Bandarzewski, *Władze powiatu...*, s. 226.

⁶⁵⁶ Zob. np. art. 9 ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415 z późn. zm., a także art. 112 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. 2009, Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

osoby, która nie jest pracownikiem odpowiedniego urzędu, ale pełni swoją funkcję np. nieetatowo⁶⁵⁷.

Nie ulega wątpliwości, że wybrana osoba musi zostać upoważniona⁶⁵⁸. Sam fakt, że osoba ta zalicza się do osób wymienionych w tych przepisach nie uprawnia jej do wydawania decyzji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 sierpnia 1996 roku jednoznacznie stwierdził, że zastępca wójta nie ma samodzielnej kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, nawet gdyby był prawnikiem⁶⁵⁹. Zrównoważenie w orzecznictwie, jak i w literaturze podnosi się, że upoważnienie do wydawania decyzji powinno być udzielone na piśmie⁶⁶⁰, z podaniem daty, od której obowiązuje⁶⁶¹, lub okresu, na jaki zostało udzielone, a także powinno wskazywać co najmniej przedmiotowy zakres przekazywanych uprawnień.

W opinii Cz. Martysza „upoważnienie takie może być załącznikiem do zakresu czynności danego pracownika, może też być udzielone jednorazowo do wydania tylko ściśle określonych decyzji administracyjnych”⁶⁶². Z pewnością jednak wymogu tego nie spełnia upoważnienie udzielone ogólnie pewnej grupie pracowników, np. kierownikom wydziałów odpowiedniego urzędu, które byłoby zamieszczone w regulaminie organizacyjnym danego urzędu. Powstaje jednak pytanie: czy upoważnienia takie, gdyby były upoważnieniami imiennymi, mogłyby być zamieszczone zbiorczo w regulaminie? Na tak postawione pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi, wspólnej dla wszystkich trzech jednostek samorządu terytorialnego. Należy bowiem z osobna przeanalizować regulacje prawne dotyczące regulaminów organizacyjnych urzędów poszczególnych jednostek. Wydaje się, że w powiecie i województwie wprowadzenie takiego rozwiązania jest niedopuszczalne, chociażby z tego względu, iż regulamin starostwa uchwała rada powiatu

⁶⁵⁷ Cz. Martysz, *Pozycja prawna organów...*, s. 43.

⁶⁵⁸ NSA w wyroku z dnia 9 maja 2008 roku (sygn. akt II OSK 531/07, Lex nr 510870) przyjął: „Upoważnienia udzielane przez prezydenta miasta podległym mu urzędnikom są bezterminowe i nie tracą mocy prawnej z chwilą kiedy konkretna osoba, która udzieliła tych upoważnień, przestanie piastować urząd prezydenta miasta”. Inaczej WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 października 2006 roku (sygn. akt I SA/Wa 913/06, Lex nr 303211), w którym Sąd przyjął, że: „Prezydent m.st. Warszawy jest jedynie organem reprezentującym Gminę Miasto Stołeczne Warszawa, upoważnionym do udzielania swoim zastępcom i pracownikom urzędu pełnomocnictw. Fakt rezygnacji z urzędu prezydenta gminy (miasta) i związane z tą rezygnacją wygaśnięcie pełnomocnictw nie skutkuje utratą bytu prawnego jednostki samorządu terytorialnego, czy też utratą statusu strony w postępowaniu administracyjnym”, zaś „Osoba pełniąca funkcje prezydenta miasta, wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, pełni obowiązki wymienione w u.s.g., w tym również kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 u.s.g.), wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników do wydawania decyzji w imieniu prezydenta (art. 39 ust. 1 i 2 u.s.g.)”.

⁶⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1996 roku, sygn. akt SA/Rz 706/96, OwSS 1997, z. 1, poz. 10.

⁶⁶⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 10 maja 2007 roku (sygn. akt II FSK 622/06, Lex nr 248867), w którym Sąd stanął na stanowisku, iż: „Nie sposób podzielić poglądu, by z faktu niewskazania w art. 39 ust. 2 u.s.g. na formę pisemną upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wywodzić, że forma ta może być inna. Udzielenie upoważnienia jest częścią treści decyzji, o których mowa w art. 210 § 1 o.p.”.

⁶⁶¹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2002, s. 484.

⁶⁶² Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, Warszawa 2007, s. 310; por. także E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym...*, s. 107.

na wniosek zarządu, zaś urzędu marszałkowskiego – zarząd województwa. W tym bowiem przypadku, w razie zamieszczenia takiego upoważnienia w regulaminie, mielibyśmy do czynienia z naruszeniem zasady rozłączności kompetencji organów, gdyż ani rada powiatu, ani zarząd województwa nie może decydować w sprawach, w których ustawowo właściwy jest starosta albo marszałek. Poza tym w powiecie regulamin ten uchwała rada na wniosek zarządu, a w województwie sam zarząd – czyli w obu przypadkach nawet nie na wniosek przewodniczącego zarządu. Gdyby więc dopuszczona została możliwość udzielenia upoważnienia w regulaminie, to wiązałoby się to z jednej strony z ograniczeniem swobody działania starosty czy marszałka (o ile nawet nie z jej wyłączeniem), natomiast z drugiej – z uzależnieniem od woli rady powiatu lub zarządu województwa, co byłoby niezgodne z regulacjami ustaw samorządowych⁶⁶³.

Sytuacja ta wygląda zgoła odmiennie w odniesieniu do regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. Ten bowiem, w myśl art. 33 ust. 2 u.s.g., nadawany jest przez wójta w drodze zarządzenia. Wójt jako organ administracji publicznej, wydając takie zarządzenie, nie jest skrupowany przy wskazywaniu (imiennym oczywiście) osób, którym chciałby udzielić upoważnienia. Treść tego zarządzenia zależy bowiem w całości od jego woli. Dlatego też w gminie nie mielibyśmy do czynienia z naruszeniem zasady rozłączności kompetencji poszczególnych organów. Takie rozwiązanie nawiązuje do dawnych regulacji obowiązujących jeszcze przed reformą samorządową. Wówczas udzielano upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w drodze regulaminu organizacyjnego urzędu nadawanego – właśnie w drodze zarządzenia – przez organ administracyjny, a nie przez działające ówczesnie rady narodowe⁶⁶⁴.

Podsumowując: można by dopuścić zamieszczenie upoważnienia pracowników urzędu do wydawania decyzji administracyjnych jedynie w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy, pod warunkiem, że byłoby ono udzielone imiennie. Natomiast zdaniem Cz. Martysza możliwe jest tylko umieszczenie w regulaminie wykazu pracowników posiadających takie upoważnienie z podaniem zakresu przedmiotowego tych upoważnień. Wykaz ten mógłby stanowić załącznik do regulaminu o charakterze informacyjnym. Nie mógłby być natomiast traktowany jako upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu wójta, starosty lub marszałka, gdyż upoważnienie takie winno mieć charakter imienny⁶⁶⁵.

Decyzja, którą wydał upoważniony – przez wójta, starostę czy marszałka – pracownik, powinna wskazywać podstawę prawną, z której wynika upoważnienie danej osoby, oznaczenie organu (będzie nim upoważniający) oraz podpis upoważnionej osoby z zastrzeżeniem, że działa ona z upoważnienia wójta, starosty lub marszałka⁶⁶⁶. Pojawia się

⁶⁶³ Ibidem.

⁶⁶⁴ Tak też SN w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 roku, sygn. akt I PK 155/10, Lex 738397. Za taką formą udzielania upoważnień opowiada się dzisiaj także Biuro Orzecznictwa Sądu Najwyższego. Stoi ono bowiem na stanowisku, iż w sytuacji, gdy zachodzą wątpliwości, czy decyzja (postanowienie) zostało wydane przez upoważnionego pracownika danego urzędu, należy domagać się przedstawienia stosownego pełnomocnictwa, zakresu czynności danego pracownika, a nawet tylko uwierzytelnionego odpisu regulaminu organizacyjnego danego urzędu, z którego wynika upoważnienie – dla osoby zajmującej określone stanowisko w urzędzie – do wydawania decyzji w zastępstwie kierującego danym urzędem wójta – zob. „Wspólnota” z dnia 11 lipca 1992 roku, s. 14.

⁶⁶⁵ Cz. Martysz, *Pozycja prawna organów...*, s. 45.

⁶⁶⁶ K. Bandarzewski, *Władze powiatu...*, s. 225.

zatem pytanie: czy taka decyzja będzie ważna, jeżeli została wydana bez uzewnętrznienia przez pracownika działania z upoważnienia? Niestety w tej kwestii w orzecznictwie nie ma jednolitego stanowiska. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 1985 roku⁶⁶⁷ przyjął, że decyzja wydana bez określenia, iż dana osoba działała na podstawie upoważnienia, dotknięta będzie wadą istotną⁶⁶⁸. W związku z tym w literaturze przyjmuje się, że brak taki powinien skutkować uchyleniem danego aktu lub nawet stwierdzeniem jego nieważności, jako wydanego przez osobę nieposiadającą do tego kompetencji⁶⁶⁹.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 marca 1997 roku zajął odmienne stanowisko, przyjmując, iż z samej istoty zastępstwa wynika prawo do wydawania aktów we własnym imieniu⁶⁷⁰. Wydaje się jednak, że słuszny jest pogląd pierwszy. Jeżeli bowiem do wydawania decyzji ustawowo uprawniony jest jedynie wójt, starosta i marszałek, to przekazanie tego uprawnienia zgodnie z art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 46 ust. 2 u.s.w. wymaga udzielenia takiego samego upoważnienia zarówno dla zastępcy osoby pełniącej funkcje organu administracji, jak i dla każdego innego pracownika wymienionego w tych przepisach. Nie można zatem przyjmować, iż upoważnienie zastępcy nie jest konieczne, gdyż w sytuacji, gdy wydaje on decyzję za wójta, starostę czy marszałka, pozycja jego jest taka sama jak każdej innej osoby, która zgodnie z art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 46 ust. 2 u.s.w. może zostać do tego upoważniona⁶⁷¹.

W praktyce jednak decyzje wydawane są nie tylko bez wskazania odpowiedniego upoważnienia, ale także przez osoby nieposiadające w ogóle takiego upoważnienia. W takim przypadku mamy również do czynienia z wadliwością, ale wada ta ma już zupełnie inny charakter⁶⁷². Wówczas bowiem uznaje się, że decyzja została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, a więc jest nieważna⁶⁷³.

⁶⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 13 marca 1985 roku, sygn. akt SA/Wr 837/84, OSP 1988, z. 5, poz. 123, z głosem B. Adamiak.

⁶⁶⁸ Nie można wówczas bowiem stwierdzić, czy decyzja ta pochodzi od osoby upoważnionej, czy też nie. Zdaniem B. Adamiak nie jest zatem możliwe sprostowanie takiej decyzji w trybie art. 113 k.p.a. jako oczywistej omyłki pisarskiej, pomimo że wada ta istnieje tylko formalnie, bowiem pracownik posiada uprawnienia do wydania takiej decyzji – B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1988, No 992, Prawo CLIII, s. 8.

⁶⁶⁹ Tak K. Bandarzewski, *Władze gminy...*, s. 445–446. Natomiast zdaniem Cz. Martysza wada ta nie powinna stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, gdyż w rzeczywistości pracownik ten posiada uprawnienia do wydania takiej decyzji, tylko go nie uzewnętrzniał. Dlatego też decyzja ta może być zweryfikowana w postępowaniu odwoławczym przez organ II instancji. Należy wówczas dokonać uzupełnienia akt sprawy o dokument potwierdzający istnienie takiego upoważnienia co najmniej od dnia, w którym wydano zaskarżoną decyzję – Cz. Martysz, *Pozycja prawna organów...*, s. 47.

⁶⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 11 marca 1997 roku, sygn. akt III SA 1395/95, Lex nr 29073; zob. także wyrok NSA z dnia 4 września 1998 roku, sygn. akt III SA 548/97, Lex nr 35194; postanowienie SN z dnia 17 września 2003 roku, sygn. akt II CKN 371/01, Lex nr 82278.

⁶⁷¹ Tak też K. Bandarzewski, *Władze samorządu województwa...*, s. 237.

⁶⁷² B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 28 i n.

⁶⁷³ Zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 1982 roku, sygn. akt I SA 547/82, cyt. za E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 160; a także B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 62 i n.; podobnie J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 385, gdzie autorzy przyjmują, że upoważnienie wyznacza ważność

Z. Janowicz spogląda jednak na powyższy problem z zupełnie innej strony. Jego zdaniem „dla adresata decyzji jest bez znaczenia, czy upoważnienie do wydawania aktu istnieje, czy też nie, przekroczenie upoważnienia jest bowiem sprawą wewnętrzną między organem a danym pracownikiem, powoduje jedynie odpowiedzialność służbową”⁶⁷⁴. I chociaż pozornie może to dla strony nie mieć znaczenia, może ona jednak z tego powodu ponieść szkodę⁶⁷⁵.

Kierownik powiatowej lub wojewódzkiej jednostki organizacyjnej upoważniony na podstawie art. 38 ust. 2 u.s.p. lub art. 46 ust. 2 u.s.w. nie może samodzielnie upoważnić zatrudnionych w tej jednostce pracowników do wydawania w imieniu starosty lub marszałka aktów administracyjnych. Nie zezwala na to ani art. 38 ust. 2 u.s.p. lub art. 46 ust. 2 u.s.w., ani art. 268a k.p.a. Taki kierownik może wprawdzie na podstawie ogólnej reguły wyrażonej w art. 268a k.p.a. upoważnić pracowników danej jednostki do wydawania decyzji, ale tylko w swoim własnym imieniu. Jeżeli natomiast on sam działa już w imieniu starosty lub marszałka, to nie może udzielać subupoważnienia dalszym pracownikom.

Zdaniem Cz. Martysza wójt, starosta i marszałek na dobrą sprawę może w ogóle nie zajmować się wydawaniem decyzji, chyba że mielibyśmy do czynienia z ustawowym zastrzeżeniem osobistego rozstrzygania sprawy bez możliwości przekazania tych uprawnień innym podmiotom⁶⁷⁶. Z takimi przypadkami mamy współcześnie do czynienia niezmiernie rzadko, np. w odniesieniu do wojewody⁶⁷⁷.

Jak już wcześniej wspomniałam, upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu wójta, starosty czy marszałka województwa może dotyczyć zarówno jego kompetencji ustawowych, jak również kompetencji nabytych w drodze porozumienia zawartego z organami administracji rządowej, czy też z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Do takiego wniosku uprawnia – wynikająca z art. 2 ust. 1 u.s.g., art. 2 ust. 1 u.s.p. oraz z art. 6 ust. 1 u.s.w. – ustrojowa zasada wykonywania zadań publicznych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 maja 1994 roku stwierdził jednoznacznie, iż „gmina nie może, gdyby nawet tego chciała, zrezygnować z tej samodzielności i zaakceptować wydawania decyzji administracyjnych przez pracowników jej urzędu w imieniu i z upoważnienia kierownika urzędu rejonowego. Działalność gminy przy wykonywaniu zadań publicznych zarówno własnych, jak i zleconych na >>>własny rachunek<<< jest warunkiem ustawowym”⁶⁷⁸. Co prawda orzeczenie to zapadło w czasie, gdy istniał tylko samorząd gminny, ale uwagi w nim zawarte są aktualne także w odniesieniu do samorządu powiatowego i województwa.

decyzji, dlatego winno być sporządzone na piśmie, ze względu na potrzebę kontroli.

⁶⁷⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 278–279.

⁶⁷⁵ Zob. A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność za szkodę według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 29–47; a także A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11, s. 35–44.

⁶⁷⁶ K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy...*, s. 118.

⁶⁷⁷ Artykuł 19 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowi przykład ustawowego zastrzeżenia osobistego działania wojewody, bez prawa przekazania uprawnień innym pracownikom urzędu wojewódzkiego.

⁶⁷⁸ Uzasadnienie wyroku NSA z dnia 31 maja 1994 roku, sygn. akt IV SA 925/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 109.

Z powyższego zatem wynika, iż nie istnieje możliwość wydawania decyzji w zakresie zadań zleconych w drodze porozumienia przez wójta, starostę, marszałka, czy też pracowników odpowiedniego urzędu w imieniu organu, od którego wójt, starosta czy marszałek kompetencję tę nabył. Stanowiłoby to bowiem naruszenie istoty samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w wykonywaniu zadań publicznych.

Ponadto starosta i marszałek województwa z mocy art. 38 ust. 2a u.s.p. i art. 46 ust. 2a u.s.w. zostali zobowiązani do podpisywania decyzji wydawanych kolegalnie przez zarząd. Oba te przepisy zostały dodane mocą art. 50 i art. 52 ustawy z dnia 21 stycznia 2002 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej⁶⁷⁹, wcześniej bowiem rodziły się problemy dotyczące tego, kto powinien podpisywać decyzje wydawane przez zarząd⁶⁸⁰. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego decyzje zarządu powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 k.p.a.⁶⁸¹ Zatem powinny być podpisane przez organ wydający, czyli w tym przypadku przez zarząd. Ponieważ jest to organ kolegalny, decyzja musiałaby być podpisana przez wszystkich członków biorących udział w jej wydaniu. Jednakże w związku z tym, iż aktualnie decyzje zarządu podpisuje jedynie starosta lub marszałek województwa, należy przyjąć, że art. 38 ust. 2a u.s.p. i art. 46 ust. 2a u.s.w. stanowi przepis szczególnie w stosunku do art. 107 k.p.a. Obecne regulacje eliminują niedogodności związane z koniecznością podpisywania każdej decyzji przez wszystkich członków zarządu, którzy uczestniczyli w jej podjęciu, aczkolwiek jest to rozwiązanie sprzeczne z dotychczasowym orzecznictwem i doktryną. Ponadto ta nowa regulacja również nie jest wolna od niedoskonałości⁶⁸². Należy bowiem zastanowić się, czy podczas nieobecności starosty czy marszałka odpowiednie zarządy mogą skutecznie wydawać jakiekolwiek decyzje administracyjne. Aby odpowiedzieć na tak zadane, pytanie należy sięgnąć do przepisów określających sposób działania zarządów. Organy te, zbudowane na zasadzie kolegalności, mogą podejmować rozstrzygnięcia niekoniecznie w pełnym składzie. Dla ważności takich rozstrzygnięć wymagany jest tylko udział członków stanowiących określone kworum⁶⁸³, przy

⁶⁷⁹ Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz. U. Nr 12, poz. 136.

⁶⁸⁰ Problematyka ta była już przedmiotem uchwały 7 sędziów SN z dnia 30 września 1992 roku, sygn. akt III AZP 17/92, OSNC 1993, nr 3, poz. 25. W uchwale tej SN potwierdził obowiązek podpisywania decyzji przez wszystkich członków zarządu, którzy brali udział w jej wydaniu. Uchwała ta wówczas rozwiewała istniejące wątpliwości, ale pomimo tego nadal postulowano wyrażne uregulowanie tego zagadnienia w przepisach ustrojowych. W odniesieniu do ustawy o samorządzie terytorialnym dokonano tego ustawą z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601). Ustawodawca wówczas zdecydował, że decyzje wydawane przez zarząd gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisywać miał wójt lub burmistrz. W decyzji należało wymienić imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w jej wydaniu. Jednakże uchwalając w roku 1998 ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa, legislator znowu w tych aktach pominął tę kwestię.

⁶⁸¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegalne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 34.

⁶⁸² A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegalności i kolegalnych organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 43–44.

⁶⁸³ Zob. art. 13 ust. 1 u.s.p. i art. 31 ust. 4 u.s.w. Jednakże należy podkreślić, iż art. 13 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym uchwały zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu jego składu, jest sprzeczny z art. 27 u.s.p., który pozwala na wybór członków zarządu w liczbie od 3 do 5. Ustawa nie wprowadza zatem pojęcia „ustawowego składu zarządu”. W związku z tym należy przyjąć, iż chodzi tutaj o statutowy jego skład, który może być różny w poszczególnych powiatach – Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 82.

czym żaden przepis nie wymaga, aby w jego skład obligatoryjnie wchodził przewodniczący zarządu. W związku z tym przy podejmowaniu ważnych rozstrzygnięć udział starosty czy marszałka nie jest konieczny⁶⁸⁴. Natomiast z literalnego brzmienia art. 38 ust. 2a u.s.p. i art. 46 ust. 2a u.s.w. wynika, iż muszą oni podpisywać każdą decyzję zarządu, nawet jeżeli nie brali udziału w jej podejmowaniu. Taki wymóg paraliżowałby niejednokrotnie działalność tego organu⁶⁸⁵. Dlatego też przyjęcie wykładni językowej jest niedopuszczalne⁶⁸⁶. Z tego powodu zachodzi potrzeba posłużenia się innymi rodzajami wykładni, zwłaszcza wykładnią celowościową⁶⁸⁷. W opinii K. Bandarzewskiego dosłowna interpretacja art. 38 ust. 2a u.s.p. i art. 46 ust. 2a u.s.w. prowadzi do powstania swego rodzaju absurdalnych wniosków⁶⁸⁸. Jednakże przepisy tę stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 107 § 1 k.p.a., zatem nie można ich interpretować rozszerzająco. W związku z tym – zdaniem tego autora – dopóki ustawodawca nie zmieni treści tych przepisów, poprzez dopuszczenie możliwości złożenia podpisu przez wicestarostę lub wicemarszałka kierującego obradami zarządu podczas nieobecności starosty czy marszałka, dopóty decyzje podpisywane przez innego członka zarządu będą wadliwe⁶⁸⁹. Z tym stanowiskiem nie zgadza się jednak Cz. Martysz, który uważa, że zagadnienie to powinno być uregulowane w statucie powiatu i województwa, w części dotyczącej określenia trybu pracy zarządu. Możliwe jest, jego zdaniem, wskazanie w statucie prawa przewodniczenia obradom zarządu przez określonych jego członków, zwoływania posiedzeń zarządu oraz uprawnienia innych osób niż przewodniczący do podpisywania decyzji administracyjnych podjętych przez zarząd⁶⁹⁰. Autor wskazuje, iż osobą taką mógłby być wicestarosta i wicemarszałek, gdyż ich wybór jest przecież obowiązkowy⁶⁹¹.

W praktyce okazuje się, że w statutach, pomimo istnienia przepisów bezwzględnie obowiązujących, zamieszczane zostają regulacje dotyczące sposobu podpisywania decyzji zarządów. Co więcej, niejednokrotnie przewidują one rozwiązania odmienne od tych, przyjętych przez ustawodawcę. Taki stan, zdaniem K. Bandarzewskiego⁶⁹², może sugerować nieefektywne funkcjonowanie np. instytucji uzgadniania statutów województw z Prezesem Rady Ministrów (co wynika z art. 7 ust. 1 u.s.w.). Owo uzgodnienie ma bowiem charakter prewencyjny, w związku z czym powinno zapobiegać zamieszczaniu w statutach przepisów

⁶⁸⁴ Jednakże zgodnie z art. 31 ust. 5 u.s.w. w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos marszałka województwa, zatem jego udział w wydawaniu decyzji jest wskazany, aczkolwiek nie obligatoryjny.

⁶⁸⁵ Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wrocławskiego z dnia 13 marca 1998 roku, ON.II.0914/9/98, OwSS 1998, z. 4, poz. 121 oraz Cz. Martysz, *Zasady wydawania decyzji administracyjnych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 464.

⁶⁸⁶ Tak też NSA w uchwale z dnia 25 października 1999 roku, sygn. akt OPK 28/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 13 oraz w uchwale z dnia 25 października 1999 roku, sygn. akt OPK 29/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 14, w których uznał, iż uchwała wydana przez zarząd gminy może być podpisana przez wiceprezydenta miasta, jeżeli statut miasta tak stanowi.

⁶⁸⁷ Por. W. Śniecikowski, *Zagadnienia administracyjnoprawne wykonywania funkcji przewodniczącego zarządu gminy podczas jego nieobecności przez zastępcę wójta, burmistrza (prezydenta)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11, s. 38 i n.

⁶⁸⁸ Zob. J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 386–387.

⁶⁸⁹ K. Bandarzewski, *Władze powiatu...*, s. 228.

⁶⁹⁰ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, s. 315; zob. także uchwałę NSA z dnia 25 października 1999 roku, sygn. akt OPK 28/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 13.

⁶⁹¹ Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 2184/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 169.

⁶⁹² K. Bandarzewski, *Władze samorządu województwa...*, s. 239.

naruszających prawo powszechnie obowiązujące. Autor ten, dokonując szczegółowej analizy statutów, doszedł do wniosku, że regulacje statutowe można podzielić na cztery grupy⁶⁹³.

Do pierwszej z nich należy zaliczyć statuty, które zawierają regulacje stanowiące powtórzenie treści art. 46 ust. 2a u.s.w., czyli do podpisywania decyzji zarządu zobowiązują marszałka województwa. W drugiej grupie znajdują się statuty, które dopuszczają możliwość podpisania decyzji także przez inną osobę, a nie tylko przez marszałka (np. przez marszałka województwa, a w razie jego nieobecności przez wicemarszałka, albo przez marszałka województwa lub wicemarszałka – bez ograniczenia, że może on działać tylko podczas nieobecności marszałka). W trzeciej grupie statuty nie regulują tego, do kogo należy podpisywanie decyzji, wskazując tylko, że np. uchwały zarządu województwa podpisuje marszałek województwa lub w razie jego nieobecności prowadzący obrady wicemarszałek, albo że uchwały zarządu podpisuje marszałek województwa, a w razie jego nieobecności upoważniony członek zarządu. Natomiast w czwartej grupie znajdują się statuty, zgodnie z którymi decyzje zarządu podpisują wszyscy członkowie zarządu biorący udział w ich podejmowaniu, natomiast pozostałe uchwały i postanowienia zarządu – marszałek województwa lub wyznaczony przez niego wicemarszałek bądź inny członek zarządu.

Istnieją jednak także i takie województwa, których statuty w ogóle nie regulują przedmiotowej kwestii⁶⁹⁴.

Podsumowując: wydaje się, iż dopuszczalne jest jednak zamieszczanie w statucie powiatu czy województwa odmiennych – od przyjętych przez ustawodawcę – rozwiązań dotyczących sposobu podpisywania decyzji zarządu. Chociaż z dosłownego brzmienia art. 38 ust. 2a u.s.p. i art. 46 ust. 2a u.s.w. wynika, że ustawodawca nie pozostawił jednostkom samorządu w tym zakresie żadnej swobody, to względy praktyczne przemawiają za tym, aby przy zastosowaniu wykładni celowościowej dopuścić możliwość odmiennej regulacji w statucie. Najprostszym rozwiązaniem byłoby wskazanie, iż w razie nieobecności przewodniczącego zarządu decyzje podpisać może jego zastępca. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 1 u.s.p. i art. 32 ust. 1 u.s.w. rada powiatu i sejmik wybiera wicestarostę i wicemarszałka (lub wicemarszałków, lecz nie więcej niż dwóch), którzy wchodzi w skład zarządu. Zatem stanowiska te są obligatoryjne i organy stanowiące nie mogą zrezygnować z określenia ich w statucie danej jednostki samorządowej⁶⁹⁵.

B. Dekoncentracja zewnętrzna uprawnień orzecznich w gminie

Oprócz przewidzianej w art. 39 ust. 2 u.s.g. możliwości upoważnienia przez wójta swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu, ustawodawca w art. 39 ust. 4 u.s.g. postanowił, iż do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej rada gminy⁶⁹⁶ może

⁶⁹³ Podaję za K. Bandarzewskim, *ibidem*, s. 238–239.

⁶⁹⁴ Zob. szerzej na ten temat *ibidem*, gdzie autor dokonał szczegółowej analizy tego zagadnienia.

⁶⁹⁵ Tak NSA w wyroku z dnia 8 listopada 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 2184/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 169.

⁶⁹⁶ Zob. wyrok SN z dnia 15 lutego 2008 roku (sygn. akt I CSK 427/07, Lex nr 465918), zgodnie z którym „Tylko rada gminy może na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g., do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Takiego upoważnienia nie ma jednoosobowy organ wykonawczy gminy”.

upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. (czyli jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, a także innych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych, z którymi gmina zawarła umowy w celu wykonywania zadań)⁶⁹⁷. Treść tego przepisu rodzi pewne wątpliwości. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z naruszeniem zasady dekoncentracji wewnętrznej, która odnosi się tylko i wyłącznie do organów działających we własnym imieniu. Rada gminy natomiast nie posiada kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych⁶⁹⁸. W związku z tym nie powinna mieć również prawa do udzielania organom wykonawczym jednostek pomocniczych i innym organom upoważnienia do wydawania decyzji. Ponadto z zasady dekoncentracji wewnętrznej wynika, iż upoważniony podmiot działa w imieniu tego, kto go upoważnił. Tymczasem ustawodawca w art. 39 ust. 4 u.s.g. nie określił, w czym imieniu wydaje decyzje podmiot upoważniony przez radę gminy. Powstaje zatem pytanie: czy należałoby przyjąć, że podmioty te będą działały w imieniu rady? Taki wniosek byłby niedorzeczny, skoro rada w ogóle nie posiada kompetencji w tym przedmiocie. A zatem może podmioty te działają w imieniu wójta, do którego z mocy ustawy należy wydawanie tych decyzji. Również i ten wniosek wydaje się niedopuszczalny. Nie może bowiem jeden organ upoważnić danego podmiotu do działania w imieniu drugiego organu. Takiego upoważnienia mógłby udzielić tylko ten organ, w imieniu którego miałyby działać upoważniony podmiot. Zatem w czym imieniu upoważnione organy wydają decyzje? Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przyjęto, iż robią to w imieniu własnym, a nie wójta⁶⁹⁹. W art. 39 ust. 4 u.s.g. nie mamy bowiem do czynienia z dekoncentracją wewnętrzną, ale z dekoncentracją zewnętrzną monokratycznych organów gminy⁷⁰⁰. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1994 roku stwierdził, iż upoważnienie udzielone przez radę gminy kierownikowi ośrodka pomocy społecznej „nie jest pełnomocnictwem do działania w jej imieniu, ale ma charakter przepisu kompetencyjnego, przenosząc kompetencje ustawowo przypisane wójtowi (burmistrzowi) na kierownika ośrodka pomocy społecznej. Z chwilą udzielenia tego upoważnienia kierownik ośrodka pomocy społecznej pełni funkcję administracji i wydaje decyzje we

⁶⁹⁷ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 lipca 2009 roku (sygn. akt II SA/Op 134/09, Lex nr 553144), w którym Sąd przyjął: „Przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g. nie należy traktować jako samodzielnej podstawy, która zezwala na przekazanie każdej formy działalności administracji publicznej na rzecz innego podmiotu. Użyte w tym przepisie sformułowanie >>załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej<< oznacza możliwość przekazania kompetencji innemu podmiotowi – organowi administracji w znaczeniu funkcjonalnym – ale wyłącznie do władczego działania, czyli do rozstrzygania spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym i wobec określonego podmiotu. Uchwała narusza zasady techniki prawodawczej, gdy rodzaj przekazanych uchwałą kompetencji rada gminy określa w sposób negatywny, poprzez wskazanie, za wyjątkiem których czynności organ posiada uprawnienie. Uchwała jako akt prawa miejscowego powinna zawierać normy jasne, pozwalające w sposób jednoznaczny ustalić organ właściwy do załatwienia sprawy”.

⁶⁹⁸ Por. B. Ziemiński, *Status burmistrza...*, s. 115.

⁶⁹⁹ Postanowienie SN z dnia 27 czerwca 2001 roku, sygn. akt II CKN 880/00, OSNC 2002, nr 3, poz. 33; zob. także wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1994 roku, sygn. akt SA/Ld 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101; a także B. Adamiak, *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 8. Nieco odmienny pogląd przedstawia J. Służewski, którego zdaniem wszystkie decyzje podejmowane z upoważnienia rady gminy powinny być wydawane w imieniu wójta – J. Służewski, *Organizacja administracji terenowej*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1995, s. 141.

⁷⁰⁰ B. Adamiak, *Tok instancji...*, s. 4.

własnym imieniu, a nie w imieniu rady, choć to ona udzieliła upoważnienia”⁷⁰¹. W związku z tym Z. Janku zadaje pytanie: czy można zatem uznać za organ gminy np. sołtysa, wydającego decyzje z upoważnienia rady gminy – gdy w art. 36 ust. 1 u.s.g. nazywany jest on organem wykonawczym jednostki pomocniczej gminy, zaś z art. 107 k.p.a. wynika, że w decyzji należy wskazać organ, który ją wydał (w którego imieniu ją wydano na podstawie upoważnienia udzielonego przez ten organ)?⁷⁰² Skoro bowiem upoważniony przez radę sołtys wydaje decyzje w swoim imieniu, to czyni to jako organ. Autor słusznie przyjmuje, że na tak postawione pytanie nie sposób nawet warunkowo proponować odpowiedzi pozytywnej. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż działanie w imieniu własnym – a nie rady czy wójta – czyni z niego organ administracji samorządowej. Nie ma zatem przeszkód, aby udzielał on dalszych upoważnień w trybie i na zasadach określonych w art. 268a k.p.a.⁷⁰³. W związku z tym wydaje się, że art. 39 ust. 4 u.s.g. wymaga zmiany w celu uniemożliwienia interpretatorom dochodzenia do podobnych błędnych wniosków. Zatem należałoby tę kwestię unormować w ustawie w sposób jednoznaczny, przyjmując za Z. Janku⁷⁰⁴, że treść art. 39 ust. 4 u.s.g., powinna mieć następujące brzmienie: „Wójt gminy za zgodą rady gminy, może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g., do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta”.

Z kolei zdaniem P. Lisowskiego przyjęcie, jakoby osoba upoważniona przez radę wydawała decyzje w swoim imieniu, jest dziwną konstrukcją, jednakże legalną. Ustawodawca bowiem nie zastrzegł, że upoważniony działa w takim przypadku w czyimś imieniu. Natomiast autor ten poddaje już w wątpliwość słuszność i potrzebę takiego rozwiązania⁷⁰⁵.

Dla niektórych przedstawicieli doktryny fenomen polegający na tym, że organ niemogący samodzielnie wydawać decyzji administracyjnych może do ich wydawania upoważnić inne podmioty, jest tak niezwykły, że nie przyjmują go do wiadomości, odmawiając radzie tego prawa⁷⁰⁶. Jak zauważył Cz. Martysz, „pogląd jakoby rada gminy nie miała uprawnień do udzielania takich upoważnień kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych, jest nieuzasadniony. Ustawa o samorządzie gminnym jest bowiem ustawą o charakterze ustrojowym, dlatego też, skoro sama nie zawiera żadnych ograniczeń w tym względzie, nie może być interpretowana zawężająco”⁷⁰⁷.

Kolejne pytanie, jakie rodzi się na tle regulacji art. 39 ust. 4 u.s.g., to pytanie o charakter prawny upoważnienia udzielanego przez radę gminy. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie przyjęto, że stanowi ono akt prawa miejscowego⁷⁰⁸, który wywołuje

⁷⁰¹ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1994 roku, sygn. akt SA/Łd 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101 z aprobowaną glosą B. Adamiak; zob. także T. Szewc, *Orzecznictwo do ustawy o samorządzie gminnym z objaśnieniami*, Warszawa 2000, s. 182.

⁷⁰² Z. Janku, *Organy gminy – próba oceny...*, s. 115.

⁷⁰³ A. Szewc, *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 62.

⁷⁰⁴ Ibidem.

⁷⁰⁵ P. Lisowski, *Wydawanie (podpisywanie) decyzji...*, s. 15.

⁷⁰⁶ A. Szewc, *Z problematyki art. 39 ustawy...*, s. 56.

⁷⁰⁷ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego do wydawania...*, s. 96.

⁷⁰⁸ NSA w wyroku z dnia 23 października 2008 roku (sygn. akt I OSK 701/08, Lex nr 511543) stwierdził, iż w związku z tym, że uchwała rady gminy przenosząca uprawnienia orzecznicze wójta na inne podmioty ma charakter aktu prawa miejscowego, podlega opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

skutki prawne na zewnątrz organów administracji⁷⁰⁹. W związku z tym wiąże „nieokreślony krąg potencjalnych stron postępowania administracyjnego”⁷¹⁰. Tak więc takie upoważnienie zmienia ustawowy zakres kompetencji wójta. Dlatego też z dniem wejścia w życie przedmiotowej uchwały traci on swoją właściwość do orzekania w sprawach objętych uchwałą rady, na rzecz upoważnionego organu⁷¹¹.

Podkreślenia wymaga jednak to, że organy wykonawcze jednostek pomocniczych gminy nie zostały ustawowo wyposażone w kompetencje do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nawet wówczas, gdy zostały im przekazane do wykonania zadania obejmujące dane sprawy. Czym innym jest bowiem przekazanie zadań, a zupełnie czymś innym przekazanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach wynikających z tych zadań. Zdaniem K. Bandarzewskiego możliwa jest zatem sytuacja, w której organy jednostek pomocniczych, będąc zobowiązane do wykonywania zadań gminy, pozbawione są możliwości korzystania z form władczych załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych⁷¹².

Zgodnie z treścią art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić tylko same organy wykonawcze jednostek pomocniczych⁷¹³, natomiast przepis ten nie daje podstawy do upoważnienia przewodniczących tych organów, gdy są one organami kolegialnymi (tj. zarządu osiedla i dzielnicy)⁷¹⁴. Jednakże zdaniem Cz. Martysza należałoby postulować *de lege ferenda*, aby kompetencje orzecznicze w jednostkach pomocniczych także przyznać organom monokratycznym – analogicznie do zasady wyrażonej w art. 39 ust. 1 u.s.g. (a także w art. 38 ust. 1 u.s.p. i art. 46 ust. 1 u.s.w.). Oczywiście wówczas przepisy szczególne mogłyby na zasadzie wyjątku przewidywać wydawanie określonych decyzji przez kolegialne organy wykonawcze w tych jednostkach pomocniczych, w których organy te istnieją⁷¹⁵.

Powstaje jednak pytanie: czy w sytuacji, gdy w gminie utworzono jednostki pomocnicze niższego rzędu, rada gminy może na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. upoważnić także organy wykonawcze tych jednostek? Wydaje się, że tak. Skoro bowiem ustawodawca ogólnie zezwala na udzielenie upoważnienia organom wykonawczym jednostek pomocniczych, nie ograniczając ich tylko do stopnia podstawowego, a jednocześnie zezwala w art. 35 ust. 2 u.s.g. na utworzenie również jednostek pomocniczych niższego rzędu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że organy wykonawcze tych jednostek są także ogólnie rzecz biorąc organami jednostek pomocniczych gminy⁷¹⁶.

⁷⁰⁹ Por. P. Lisowski, *Wydawanie (podpisywanie) decyzji...*, s. 13.

⁷¹⁰ Z uzasadnienia postanowienia SN z dnia 27 czerwca 2001 roku, sygn. akt II CKN 880/00, OSNC 2002, nr 3, poz. 33; zob. także B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 10 listopada 1992 roku*, sygn. akt II SA 2068/92, OSP 1994, z. 10, poz. 196.

⁷¹¹ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 102.

⁷¹² K. Bandarzewski, *Władze gminy...*, s. 449.

⁷¹³ J. Pater, *Postępowanie administracyjne...*, s. 61; zob. także L. Klat-Wertelecka, *Sytuacja prawna jednostek pomocniczych gminy*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, No 1900, Prawo CCLIII, s. 29–33.

⁷¹⁴ Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął J. Służewski, którego zdaniem nie wydaje się jakoby decyzje były podejmowane przez kolegialne organy jednostek pomocniczych. Autor uważa, że chodzi tu najprawdopodobniej o wydawanie decyzji administracyjnych jednoosobowo przez przewodniczących tych organów – J. Służewski, *Organizacja administracji terenowej...*, s. 141.

⁷¹⁵ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 96.

⁷¹⁶ Tak też A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 263.

Rada gminy na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. może upoważnić do wydawania decyzji nie tylko organy wykonawcze jednostek pomocniczych, ale także organy jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę w celu wykonywania zadań albo innych podmiotów, z którymi również w tym celu zawarła umowy. Jednakże w przeciwieństwie do organów jednostek pomocniczych ustawodawca nie określił, jakim organom jednostek organizacyjnych lub innych podmiotów mogą być udzielone upoważnienia.

Jeżeli chodzi o jednostki organizacyjne gmin, to wydaje się, że sprawa jest oczywista. Jednostkami tymi kierują jednoosobowo kierownicy (dyrektorzy), w związku z tym rada gminy może – na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. – upoważnić jedynie kierownika takiej jednostki⁷¹⁷. Nie może natomiast upoważnić innego pracownika danej jednostki, gdyż uprawnienie takie nie wynika z treści tego przepisu. Z kolei udzielając upoważnienia organom innych podmiotów, z którymi gmina zawarła umowę w celu wykonywania zadań, rada gminy nie została ograniczona w wyborze określonego organu. Może ona zatem upoważnić zarówno organ wykonawczy, kontrolny, ale i także uchwałodawczy⁷¹⁸.

Powstaje jednak pytanie: czy upoważniony przez radę gminy – na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. – organ jednostki organizacyjnej lub innego podmiotu może następnie upoważnić zatrudnionych w tej jednostce lub podmiocie pracowników do wydawania w jego imieniu aktów administracyjnych? W tej kwestii orzecznictwo sądowe nie jest jednolite. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 października 1997 roku przyjął, iż warunkiem przeniesienia kompetencji wójta do wydawania decyzji na rzecz wymienionych w art. 39 ust. 4 u.s.g. podmiotów jest upoważnienie rady gminy⁷¹⁹. Zatem kierownik jednostki organizacyjnej upoważniony do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej nie ma uprawnienia do upoważniania pracowników danej jednostki do załatwiania tych spraw w jego imieniu, bowiem może to nastąpić wyłącznie na podstawie uchwały rady. Zupełnie odmienne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1994 roku, gdzie stwierdził, że upoważniony na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. organ może w oparciu o art. 268a k.p.a. upoważnić swoich pracowników do załatwiania w jego imieniu spraw administracyjnych⁷²⁰. Jak widać, w orzecznictwie nie ma jednoznacznego stanowiska. Wydaje się jednak, iż drugi z powyższych poglądów jest trafny. Skoro bowiem upoważniony przez radę gminy organ wydaje decyzje w swoim imieniu – gdyż uchwała rady jako akt prawa miejscowego przeniosła kompetencje wójta na ten właśnie organ – to art. 268a k.p.a. znajduje w pełni zastosowanie. W związku z tym udzielenie przez radę gminy organom jednostek organizacyjnych i innym podmiotom upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych nie czyni z nich z organów gminy⁷²¹, ale z pewnością – organy administracji publicznej (samorządowej)⁷²².

⁷¹⁷ Tak K. Bandarzewski, *Władze gminy...*, Warszawa 2010, s. 450.

⁷¹⁸ Zob. ibidem.

⁷¹⁹ Wyrok NSA z dnia 7 października 1997 roku, sygn. akt II SA/Gd 1894/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 88.

⁷²⁰ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1994 roku, sygn. akt SA/Ld 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101; zob. także postanowienie SN z dnia 27 czerwca 2001 roku, sygn. akt II CKN 880/00, OSNC 2002, nr 3, poz. 33.

⁷²¹ Zob. A. Agopszowicz, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszek, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 71.

⁷²² Inaczej R. Szarek, *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 czerwca 2001 roku, sygn. akt II CKN 880/00*, OSP 2002, z. 4, poz. 56, gdzie autor uznaje upoważnione – na mocy art. 39 ust. 4 u.s.g. – organy za organy administracji i organy gminy.

Dlatego też kierownik gminnej jednostki organizacyjnej działa w swoim imieniu (na podstawie upoważnienia rady gminy) i może w oparciu o art. 268a k.p.a. dokonać dekoncentracji wewnętrznej⁷²³, natomiast zgodnie z art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 46 ust. 2 u.s.w. kierownik powiatowej i wojewódzkiej jednostki organizacyjnej działa w imieniu starosty lub marszałka województwa i nie dysponuje już taką możliwością. Takie zróżnicowanie pozycji prawnej kierowników jednostek organizacyjnych poszczególnych jednostek samorządowych budzi zastrzeżenia. Kierownicy powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych nie są zatem traktowani jako organy administracji publicznej (samorządowej), natomiast ich gminni odpowiednicy w analogicznej sytuacji zostali uznani za organy, o których mowa w art. 5 § 2 pkt 3 *in fine* k.p.a. w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a.

Konkludując: zgodnie z art. 39 ust. 2 u.s.g. wójt może upoważnić do wydawania decyzji w swoim imieniu jedynie zastępców lub innych pracowników urzędu gminy. Natomiast organy wykonawcze jednostek pomocniczych oraz organy jednostek organizacyjnych i innych podmiotów mogą zostać – jak wynika z art. 39 ust. 4 u.s.g. – upoważnione do wydawania decyzji jedynie przez radę gminy. Tymczasem okazuje się, że obowiązujące przepisy przewidują od powyższych zasad wyjątki. Jeden z nich zawarty został w ustawie o świadczeniach rodzinnych⁷²⁴. Z art. 20 ust. 1 – 3 w zw. z art. 3 pkt 11 tejże ustawy wynika, że organem właściwym do rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych z zakresu świadczeń rodzinnych jest umocowany *ex lege* tylko wójt, który może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy lub inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. W literaturze przyjmuje się, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g.⁷²⁵ Podobne stanowisko zajął w tej sprawie Wojewoda Małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 sierpnia 2004 roku⁷²⁶, który unieważnił uchwałę rady gminy udzielającą upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych kierownikowi gminnego ośrodka pomocy społecznej. W ocenie organu nadzoru rada gminy, podejmując przedmiotową uchwałę, naruszyła kompetencje wójta. W związku z tym, iż uchwała ta podjęta została przez nieuprawniony organ, wojewoda stwierdził jej nieważność.

Także nowa ustawa o pomocy społecznej zawiesza stosowanie mechanizmu przewidzianego w art. 39 ust. 4 u.s.g. Zgodnie bowiem z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej „wójt udziela upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości

⁷²³ Tak też A. Szewc, *Zadania wójta*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 277.

⁷²⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

⁷²⁵ Tak np. L. Kieres, *Komentarz do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Małopolskiego z dnia 2 sierpnia 2004 roku*, PN.II.0911.165.04, OwSS 2004, z. 4, s. 71. Zob. także wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 roku (sygn. akt I OSK 1209/09, Lex nr 594959), w którym Sąd stwierdził: „Przepisy art. 4 ust. 3 i art. 12 ust. 2 ustawy z 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. i wyłączają w uregulowanym w nich zakresie jego stosowanie”.

⁷²⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 2 sierpnia 2004 roku, PN.II.0911 – 165 – 04, OwSS 2004, z. 4, poz. 98.

gminy”. A zatem i ten przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. Jednakże nie wynika z niego, jakoby upoważnione osoby wydawały decyzje w imieniu wójta. Czy można więc przyjąć, że kierownik ośrodka pomocy społecznej wydaje decyzje nie tylko z upoważnienia wójta, ale także w jego imieniu? Przy takim założeniu kierownik nie mógłby dokonać w trybie art. 268a k.p.a. dekoncentracji wewnętrznej. Wydaje się, że taki pogląd znajduje poparcie w art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym wójt może na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej udzielić upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej także innej osobie. Wynika z tego, że sam kierownik nie posiada już w tym przypadku prawa do udzielania upoważnień w ramach dekoncentracji wewnętrznej. Warto jednak podkreślić, że w art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej w ogóle nie wskazano, że w sprawach z zakresu pomocy społecznej co do zasady orzeka wójt, co z kolei nie bardzo zdaje się przemawiać za tym, jakoby upoważniony kierownik w tym przypadku miał wydawać decyzje w imieniu wójta. Z drugiej jednak strony art. 110 ust. 7 ustawy zobowiązuje⁷²⁷ wójta do upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej w sprawach z zakresu pomocy społecznej, ewentualnie fakultatywnie do upoważnienia na jego wniosek innej osoby.

Kolejne wątpliwości rodzą się na tle art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, a ściślej na tle użytego w tym przepisie zwrotu „innej osobie”. Rodzi się bowiem pytanie: czy rzeczywiście może to być każda inna osoba, nawet jakaś niezatrudniona ani w urzędzie gminy, ani w gminnym ośrodku pomocy społecznej? Zdaniem P. Lisowskiego, z porównania art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej z art. 112 ust. 5⁷²⁸ tejże ustawy wynika, że na tak postawione pytanie można udzielić odpowiedzi pozytywnej⁷²⁹.

6. Uprawnienia personalne

A. Wpływ starosty i marszałka województwa na skład personalny zarządu

Zarówno ustawa o samorządzie powiatowym, jak i o samorządzie województwa wprowadza instytucję tzw. zarządu autorskiego. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 32 ust. 2 u.s.w. rada powiatu i sejmik województwa wybiera odpowiednio starostę oraz marszałka województwa bezwzględną większością głosów ustawowego składu danego organu, w głosowaniu tajnym. Natomiast wicestarostę, wicemarszałka oraz

⁷²⁷ Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że udzielenie upoważnienia, o którym mowa w art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, jest obligatoryjne – tak np. M. Szewczyk, *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, „Causus” 2004, nr 34, s. 7; tak też Cz. Martysz, *Władze gminy...*, s. 602; zob. także wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2007 roku (sygn. akt I OSK 262/07, Lex nr 500668), w którym sąd przyjął, iż wydanie decyzji z tego zakresu przez wójta stanowiłoby naruszenie przepisów o jego właściwości.

⁷²⁸ Zgodnie z art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Zatem w powiecie ustawodawca wprost wskazał, iż upoważniona może być inna osoba, pod warunkiem, że jest pracownikiem powiatowego centrum pomocy rodzinie.

⁷²⁹ P. Lisowski, *Wydawanie (podpisywanie) decyzji...*, s. 18.

pozostałych członków zarządu organ stanowiący wybiera na wniosek starosty/marszałka⁷³⁰ zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady/sejmiku, w głosowaniu tajnym (art. 27 ust. 3 u.s.p. oraz z art. 32 ust. 3 u.s.w.). Oznacza to po pierwsze, że rada powiatu i sejmik województwa mają jedynie bezpośredni i decydujący wpływ na wybór starosty i marszałka. Po drugie, pozostali członkowie zarządu wybierani są wyłącznie na wniosek starosty i marszałka⁷³¹. Wreszcie po trzecie, zgodnie z art. 32 ust. 4 u.s.w. istnieje możliwość wyboru całego składu zarządu zarówno spośród radnych⁷³², jak i spośród osób spoza składu sejmiku⁷³³. Analogicznego przepisu nie zawiera co prawda ustawa o samorządzie powiatowym, ale w praktyce przyjmuje się, że możliwość taka wynika z samej istoty autorskiego zarządu⁷³⁴. Ponadto nie istnieje żaden przepis, który zabraniałby doboru członków zarządu (w tym również starosty) spośród osób niebędących radnymi. Z powyższego wynika, że skład zarządu, jako kolegialnego organu wykonawczego powiatu oraz województwa, kształtowany jest *de facto* przez starostę oraz marszałka województwa, gdyż niemożliwe jest powołanie jakiegokolwiek członka zarządu bez wniosku starosty czy marszałka⁷³⁵.

Jednakże – jak słusznie zauważył Cz. Martysz – obecnie, ze względu na znaczny stopień upolitycznienia wyborów do rad powiatów i sejmików województw, o całkowitej samodzielności starosty czy marszałka w sprawach zgłaszania kandydatów na członków zarządu nie może być mowy. Jest ona bowiem w takiej sytuacji znacznie ograniczona, a w skrajnych przypadkach w ogóle niemożliwa do zrealizowania⁷³⁶.

Ponieważ wybór pozostałych członków zarządu odbywa się wyłącznie na wniosek przewodniczącego, dlatego też o ważności ich wyboru przesądza wcześniejszy, prawidłowo przeprowadzony, wybór starosty i marszałka⁷³⁷. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 grudnia 1994 roku podkreślił, że tylko prawomocnie wybrany starosta bądź marszałek jest uprawniony do przedstawienia kandydatów na swoich zastępców i jedynie spośród tak przedstawionych kandydatów rada bądź sejmik może dokonać ich wyboru. Dopuszczalna jest jednak możliwość wyboru zastępcy i pozostałych członków zarządu spośród kilku kandydatów wskazanych przez starostę bądź marszałka⁷³⁸. Zatem procedura wyboru zarządu rozpoczyna się od wyboru starosty oraz marszałka województwa, którzy

⁷³⁰ Por. K. Eckhardt, *Samorząd powiatowy*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999, s. 103.

⁷³¹ Zatem zasadniczy wpływ na skład zarządu ma jego przewodniczący – zob. B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna...*, s. 329.

⁷³² Z zastrzeżeniem, iż przewodniczący i wiceprzewodniczący rady powiatu/sejmiku nie mogą wchodzić w skład zarządu powiatu/województwa (art. 14 ust. 2 u.s.p. i art. 20 ust. 2 u.s.w.).

⁷³³ NSA w wyroku z dnia 19 października 2003 roku (sygn. akt SA/Bk 55/03, „Wspólnota” 2003, nr 23, s. 54) stanął na stanowisku: „Każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to również radnego, który kandyduje na to stanowisko. Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących”.

⁷³⁴ Tak też B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, Kraków 2003, s. 118.

⁷³⁵ M. Kotulski, *Władze samorządu województwa...*, s. 221.

⁷³⁶ Cz. Martysz, *Władze powiatu...*, s. 250.

⁷³⁷ Por. E.J. Nowacka, *Samorząd gminy i powiatu*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E.J. Nowacka, Warszawa 2002, s. 197.

⁷³⁸ Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 roku, sygn. akt II SA 1474/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 175.

są z mocy prawa przewodniczącymi odpowiedniego zarządu, a dopiero później, na ich wniosek, organ stanowiący danej jednostki dokonuje wyboru zastępcy (czyli wicestarosty lub wicemarszałków) oraz pozostałych członków zarządu⁷³⁹. Ustawy samorządowe nie precyzują jednak, kto może zgłosić kandydaturę na stanowisko starosty i marszałka, co oznacza, że uprawnienie takie przysługuje każdemu radnemu lub grupie radnych skupionych np. w klubie. Mimo wszystko wydaje się, że kwestie te powinny być szczegółowo uregulowane w statucie. Jednakże wniosek w sprawie wyboru przewodniczącego, w przeciwieństwie do wniosku o jego odwołanie, może być poddany pod głosowanie niezwłocznie, bezpośrednio po jego zgłoszeniu⁷⁴⁰.

Ponadto autorski charakter zarządu powiatu i województwa podkreśla, wynikając z art. 31 ust. 5 u.s.p. oraz z art. 37 ust. 5 u.s.w., możliwość odwołania poszczególnych członków zarządu wyłącznie na uzasadniony wniosek⁷⁴¹ starosty lub marszałka⁷⁴². Zatem w obecnym stanie prawnym nie istnieje możliwość odwołania ich wyłącznie z inicjatywy organu stanowiącego⁷⁴³. Odwołanie to następuje w głosowaniu tajnym, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady lub sejmiku⁷⁴⁴. Poza tym przyjęta w art. 27 ust. 3 u.s.p. i art. 32 ust. 3 u.s.w. koncepcja zarządu autorskiego ma swoje konsekwencje również w przypadku odwołania lub rezygnacji samego starosty bądź marszałka województwa⁷⁴⁵. Artykuł 31 ust. 4 u.s.p. oraz art. 37 ust. 4 u.s.w. stanowi bowiem, że odwołanie lub rezygnacja przewodniczącego zarządu jest równoznaczna z odwołaniem lub złożeniem rezygnacji przez cały zarząd⁷⁴⁶. Zatem nie istnieje możliwość odwołania lub złożenia rezygnacji przez samego tylko starostę lub marszałka. W związku z tym, że czynności te powodują daleko idące konsekwencje dla całego organu wykonawczego, ustawodawca przewidział obostrzony tryb odwołania samego przewodniczącego.

⁷³⁹ Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 850/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 3.

⁷⁴⁰ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 201.

⁷⁴¹ Zdaniem WSA w Warszawie „Dopuszczalne jest ustne uzasadnienie wniosku starosty o odwołanie członka zarządu powiatu, a przepisy regulaminowe, jako przepisy aktu niższego rzędu, nie mogą w żaden sposób ograniczać regulacji ustawowej (art. 31 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym)” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Wa 2177/05, Lex nr 295001.

⁷⁴² Zob. szerzej na ten temat J. Korczak, M. Miemiec, *Zmiany personalne w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego po wyborach ze szczególnym uwzględnieniem nowych regulacji prawnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 5, s. 5 i n.

⁷⁴³ Por. S. Hojda, *Przesłanki formalnoprawne odwołania członka zarządu województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 2, s. 5 i n.; zob. także J. Korczak, *Zasady odwoływania członków zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 6, s. 5 i n.

⁷⁴⁴ W orzecznictwie przyjęto, że trybu tego nie można wykorzystać do odwołania na jednej sesji większości członków zarządu – zob. Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*, s. 234–235. Poza tym NSA w wyroku z dnia 19 kwietnia 1994 roku (sygn. akt SA/Wr 155/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 76) stwierdził, że niedopuszczalne jest wprowadzenie do statutu instytucji wotum nieufności bądź wotum zaufania rady wobec zarządu albo poszczególnych jego członków.

⁷⁴⁵ Por. J. Rychlik, *Organy wykonawcze...*, s. 133.

⁷⁴⁶ W pierwotnym brzmieniu ustawa o samorządzie województwa, w art. 34 ust. 4 stanowiła, iż „odwołanie zarządu województwa z powodu nieudzielenia absolutorium zarządowi jest równoznaczne z odwołaniem marszałka województwa z funkcji przewodniczącego sejmiku województwa”. Przepis ten był zupełnie niezrozumiały. Ustawodawca przecież wyraźnie określił marszałka jako przewodniczącego zarządu, a nie sejmiku województwa. Przepis ten stanowi przykład tzw. „niechlujstwa” ustawodawcy – E.J. Nowacka, *Ustrój województwa*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2002, s. 188.

Odwołanie to może bowiem nastąpić jedynie na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 31 ust. 1 u.s.p. oraz art. 37 ust. 1 u.s.w.)⁷⁴⁷. Pozostali członkowie zarządu nie są więc uprawnieni do zgłoszenia takiego wniosku. Ponadto, o ile do odwołania poszczególnego członka ustawodawca wymaga zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego, o tyle do odwołania starosty i marszałka konieczne jest uzyskanie większości co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów ustawowego składu rady powiatu bądź sejmiku województwa. Poza tym głosowanie w tej sprawie przeprowadzane jest po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej dopiero na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek o odwołanie, jednakże nie wcześniej niż po upływie 1 miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Niewątpliwie powyżej opisane mechanizmy służą stabilizacji wykonywania funkcji przez starostę i marszałka oraz zarządu. Z autorskiego charakteru zarządu wypływa jeszcze jeden obowiązek starosty oraz marszałka. Mianowicie w przypadku złożenia rezygnacji z członkostwa w zarządzie przez osobę niebędącą jego przewodniczącym, starosta i marszałek obowiązany jest w ciągu 1 miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji lub od upływu terminu, w którym powinna być ona przyjęta, przedstawić radzie powiatu lub sejmikowi województwa nową kandydaturę na członka zarządu (art. 31c ust. 3 u.s.p. oraz art. 40 ust. 4 u.s.w.). Termin ten ma jedynie charakter instrukcyjny, gdyż ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji za jego niedotrzymanie. Zatem nieprzedstawienie kandydatury w tym terminie nie będzie rodzić żadnych skutków prawnych. Pamiętać jednak należy, iż wysunięcie nowego kandydata jest wyłącznym prawem i zarazem obowiązkiem starosty oraz marszałka, natomiast organy stanowiące nie są do tego uprawnione. Ponadto z ustaw samorządowych wynika, że miesięczny termin odnosi się do samego przedstawienia kandydatury, a nie do wyboru nowego członka. W związku z tym spełnienie tego obowiązku przez przewodniczącego nie gwarantuje jeszcze uzupełnienia wakującego mandatu. Rada powiatu lub sejmik województwa może bowiem nie zaakceptować wskazanej osoby. Jeżeli zatem będzie przeciągał się w czasie brak porozumienia w tej kwestii pomiędzy organem stanowiącym a przewodniczącym zarządu, to w praktyce może dojść do uniemożliwienia dalszego funkcjonowania organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego, a to z kolei doprowadzi do odwołania starosty albo marszałka w trybie art. 31 ust. 1 u.s.p. oraz art. 37 ust. 1 u.s.w. lub do zawieszenia organów i wprowadzenia zarządu komisarycznego (art. 84 u.s.p. oraz art. 85 u.s.w.)⁷⁴⁸.

Konkludując: nieulegawątpliwości, że uprawnienia posiadane przez przewodniczących zarządu mają istotne znaczenie w zakresie doboru współpracowników i wpływu na skład osobowy zarządu.

B. Wyłączna kompetencja wójta do powoływania swoich zastępców

Zgodnie z art. 26a ust. 1 i 3 u.s.g. wójt w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę⁷⁴⁹. W przypadku gdy określona

⁷⁴⁷ M. Kasiński, *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8, s. 27.

⁷⁴⁸ M. Kotulski, *Władze powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 204.

⁷⁴⁹ Szerzej na temat statusu prawnego zastępcy wójta zob. M. Gurdek, *Status prawny zastępcy wójta*, „Przegląd

przez wójta liczba jego zastępców jest większa niż jeden, w zarządzeniu o powołaniu wójt wskazuje imiennie pierwszego i kolejnych zastępców. Tak więc obecnie zastępca wójta jest całkowicie podporządkowany i zależny od swojego przełożonego, czyli wójta. Zastępca nie jest jednak organem gminy, a jedynie – jak stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 3 u.p.s. – pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania w urzędzie gminy, którego kierownikiem jest wójt gminy. Zatem stanowisko zastępcy wójta określone jest ustawowo co do nazwy, charakteru prawnego, formy nawiązania stosunku pracy oraz pozycji ustrojowej⁷⁵⁰. Stąd też w doktrynie podkreśla się obligatoryjny charakter stanowiska zastępcy w strukturze organizacyjnej urzędu gminy⁷⁵¹. W przeciwieństwie jednak do skarbnika gminy jest on powoływany na czas kadencji swego przełożonego⁷⁵². W związku z tym wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem zastępcy lub zastępców. Natomiast po upływie pełnej kadencji wójta zastępca pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta. Ponadto, ponieważ wójt samodzielnie i nie będąc zależnym od nikogo w tym względzie powołuje Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8, s. 106–131; A. Szewc, *Status prawny wójta i jego zastępcy*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 61 i n.; T. Szewc, *Status prawny wójta i zastępcy wójta w świetle samorządowego prawa pracy*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz...*, s. 96 i n.

⁷⁵⁰ Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednak zakresu działania zastępcy wójta. Wójt może – zgodnie z art. 33 ust. 4 u.s.g. – powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi. Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 września 2010 roku (sygn. akt II SA/Ke 368/07, Lex nr 653619), zgodnie z którym „Jedynymi osobami, którym wójt może w zgodzie z u.s.g. powierzyć prowadzenie zadań, do których należy między innymi kierowanie urzędem gminy (a w tym nadzór nad jego funkcjonowaniem) oraz organizacja tego urzędu, są sekretarz gminy i zastępca wójta”. W związku z tym pozycja sekretarza może rodzić pewne konflikty w zakresie jego relacji z zastępcą wójta. Generalnie zależy to od precyzyjnego określenia przez wójta zakresu spraw, jakie powierza sekretarzowi, a jakie jego uprawnienia przejmują zastępcy (zastępcy). Zatem od wójta zależy będzie rozstrzygnięcie kwestii pierwszeństwa w zastępstwie, a wskazania w tym zakresie powinny znaleźć się w regulaminie – tak B. Dolnicki, *Pozycja prawna sekretarza i skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, Olsztyn 2002, s. 106; zob. także K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów...*, s. 16.

⁷⁵¹ Tak np. B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu...*, s. 53; M. Poglódek, *Prawnoustrojowa pozycja...*, s. 58; tak też W. Śniecickowski, *Zagadnienia administracyjnoprawne wykonywania funkcji...*, s. 39.; Cz. Martysz, *Władze gminy...*, 486. Inaczej L. Wengler, *Prawnoorganizacyjne aspekty „zawieszenia wykonywania mandatu” wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 663; zob. także A. Szewc, *Władze gminy*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 296.

⁷⁵² Tak też A. Rzetecka-Gil, *Glosa do wyroku SN z dnia 5 sierpnia 2008 r., I PK 29/08*, Lex/el. 2009. Z kolei zdaniem S. Płażka „Stosunek pracy zastępcy wójta jest czasowo ograniczony na mocy ustawy, co (...) uzasadnia stosowanie wobec niego powołania zarówno na czas nieoznaczony, jak i oznaczony. (...) Nie byłoby zapewne prawidłowe powoływanie zastępcy na czas trwania mandatu wójta, bowiem pozostawałoby to w sprzeczności z art. 29 ust. 2 u.s.g. Również nie byłoby (...) prawidłowe powołanie do czasu wskazanego w tym przepisie momentu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę. (...) Natomiast najzupełniej dopuszczalne wydaje się (...) określenie czasu ustania stosunku pracy zastępcy wójta, np. jako upływ 2 tygodni od dnia objęcia obowiązków przez nowego wójta” – S. Płażek, *Sytuacja prawna zastępcy wójta jako pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 8, s. 26 i n. Natomiast przeciwnie stanowisko w tej kwestii zajął SN w wyroku z dnia 5 sierpnia 2008 roku (sygn. akt I PK 29/08, Lex nr 500208), w którym stwierdził: „Dopuszczalność zatrudnienia pracownika na podstawie powołania na czas określony musi wynikać z przepisu szczególnego (art. 68 § 1[1] k.p.). Przepisem takim nie jest art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), z którego wynika jedynie, że zastępca wójta po upływie kadencji wójta pełni swe obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę”.

swojego zastępcę, może go również odwołać w każdym czasie z zajmowanego stanowiska. Rada gminy nie ma zatem żadnych uprawnień personalnych względem zastępcy wójta. Jak słusznie zauważył W. Kisiel, o ile rada gminy nie może obsadzić stanowiska zastępcy wójta gminy i generalnie nie ma kompetencji do jego odwołania, o tyle może w sposób pośredni doprowadzić do pozbawienia go zajmowanego stanowiska. Może ona bowiem przedstawić wyborcom stosowny wniosek w postaci uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta i dopiero poparcie tego wniosku przez wyborców spowoduje odwołanie wójta i wygaśnięcie jego mandatu, a to z kolei będzie równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców⁷⁵³.

Z art. 26a ust. 2 u.s.g. wynika, iż wójt nie posiada zupełnej swobody w zakresie określenia liczby swoich zastępców. Przepis ten bowiem stanowi, że może ich być w gminie maksymalnie czterech, przy czym liczba ta zależna jest od liczebności mieszkańców danej gminy. Regulacja ta jest oceniana w literaturze krytycznie. Podnoszone są bowiem głosy, iż jest to kazuistyczne odstępstwo od art. 33 ust. 2 u.s.g., w którym ustawodawca upoważnił wójta gminy do nadania regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, w którym powinna być określona liczba zastępców. Zdaniem W. Kisielea ten maksymalny pułap wynikający z art. 26a ust. 2 u.s.g. jest bardzo łatwo omijany przez szefów gmin, poprzez powoływanie swoich pełnomocników zatrudnianych w urzędzie gminy⁷⁵⁴. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 2 u.s.g. wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników gminy do wydawania w swoim imieniu decyzji administracyjnych⁷⁵⁵. Dlatego autor ocenia ten przepis jako „jałowe, mało skuteczne, a z całą pewnością zbędne ingerowanie przez ustawodawcę w sprawy korporacyjne gminy, które nie mają znaczenia ogólnokrajowego i nie powinny być reglamentowane ustawą”⁷⁵⁶.

Zastępca wójta nie jest jednak organem gminy. Wykonuje on tylko te czynności, do których został upoważniony przez wójta. Jest on bowiem uprawniony tylko do działania w ramach udzielonego upoważnienia. W niektórych przypadkach zastępca wójta będzie jednak wykonywał wszystkie obowiązki wójta. Po pierwsze bowiem, jak słusznie zauważył Cz. Martysz, nie można zaakceptować poglądu, zgodnie z którym w przypadku przyznania ustawą wójtowi określonej kompetencji musiałaby być ona wykonywana przez niego osobiście, a przebywanie wójta np. na urlopie nie jest przesłanką sankcjonującą działania zastępcy wójta. Stanowisko takie zaprezentował WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 12 marca 2008 roku⁷⁵⁷, wskazując: „Fakt, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta), w trybie art. 26a ustawy o samorządzie gminnym powołał swego zastępcę, nie przenosi na tego zastępcę wszelkich kompetencji organu wykonawczego gminy. Z faktu zastępowania burmistrza przez jego zastępcę nie można wnioskować, że zastępstwo to powoduje automatyczne przejęcie przez zastępcę burmistrza kompetencji burmistrza, akt powołania zastępcy burmistrza nie przesądza o zakresie jego kompetencji, jeżeli w akcie tym nie wskazano zakresu powierzonych zastępcy spraw”.

⁷⁵³ W. Kisiel, *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 236.

⁷⁵⁴ Ibidem.

⁷⁵⁵ Zob. szerzej na ten temat rozdział drugi, podrozdział I, punkt 5A.

⁷⁵⁶ W. Kisiel, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 386–387.

⁷⁵⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2008 roku, sygn. akt II SA/OI 1044/07, Lex nr 494378.

Po drugie natomiast, sam ustawodawca przewidział w art. 28g i art. 28h u.s.g. instytucję tzw. zawieszenia mandatu wójta⁷⁵⁸. Przepisy te określają sytuacje, w których wójt czasowo z mocy prawa zostaje pozbawiony możliwości realizacji swych kompetencji, co z kolei implikuje zwolnienie go z obowiązku ich wykonywania⁷⁵⁹. Zgodnie z art. 28g u.s.g. w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca⁷⁶⁰. Zatem ustawodawca wyraźnie nobilituje zastępcę wójta (ewentualnie w sytuacji, gdy powołanych zostaje większa ich liczba, jedynie pierwszego zastępcę), godząc się na to, że w stanie wyższej konieczności, wywołanej przemijającą przeszkodą po stronie wójta, zastępca staje się *de facto* wójtem, mimo że *de nomine i de iure* będzie nim ktoś inny⁷⁶¹. Ustawodawca enumeratywnie wymienił okoliczności, które powodują ową przemijającą przeszkodę, zaliczając do nich:

- tymczasowe aresztowanie,
- odbywanie kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne,
- odbywanie kary aresztu,
- niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni.

Pomiędzy trzema pierwszymi przesłankami a ostatnią widoczna jest zasadnicza różnica. Te pierwsze stanowią rezultat zachowania się lub podejrzenia zachowania się wójta, mającego wymiar naganny i zagrożonego sankcją kary. Choroba zaś wydaje się być okolicznością niezależną od jego woli⁷⁶².

Jeżeli jednak w gminie nie powołano by zastępcy albo nie wskazano by pierwszego zastępcy, zadania i kompetencje wójta przejmie osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody przekazywany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 28g ust. 2 u.s.g.). Osoba ta przejmie również zadania i kompetencje wójta w przypadku, gdy nie będzie tego mógł zrobić zastępca lub pierwszy zastępca z powodu przemijającej przeszkody spowodowanej jedną z wyżej wymienionych okoliczności (art. 28g ust. 3 u.s.g.) lub w przypadku, gdy przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta zaistnieje jeszcze przed złożeniem przez niego ślubowania (art. 28g ust. 3a u.s.g.). Z omówionych przepisów wynika, że kompetencje wójta będzie mógł przejąć tylko jedyny zastępca, ewentualnie w gminie, w której powołano więcej niż jednego zastępcę – tylko pierwszy zastępca.

⁷⁵⁸ Instytucja zawieszenia organów w charakterze personalnego środka nadzoru została również wprowadzona do ustaw samorządowych – zob. szerzej na ten temat rozdział trzeci, podrozdział III, punkt 2A. Jednakże w art. 28g u.s.g. ustawodawca nie posługuje się terminem „zawieszenia mandatu”. Natomiast należy podkreślić, iż termin „zawieszenie wykonywania mandatu wójta” użyto w projekcie ustawy złożonym do Sejmu RP IV kadencji. Druk sejmowy nr 3981.

⁷⁵⁹ Szerzej na ten temat zob. M. Jerominek, *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 2, s. 66–83.

⁷⁶⁰ Takie rozwiązanie wskazuje na istotę treści funkcji zastępcy wójta jako pracownika samorządowego, zapewniającego ciągłość sprawowania funkcji organu wykonawczego. Ponadto wprowadzenie art. 28g i art. 28h u.s.g. związane było nierozzerwalnie z innym, nowym rozwiązaniem przewidzianym w art. 26a ust. 3 u.s.g. Przepis ten stanowi, że jeżeli w danej gminie powołanych zostało więcej niż jeden zastępca, to w zarządzeniu o ich powołaniu wójt wskazuje imiennie pierwszego i kolejnych zastępców. Takie rozwiązanie w połączeniu z treścią art. 28g u.s.g. powoduje, że już z woli ustawodawcy pozycja prawna poszczególnych zastępców wójta nie jest równa.

⁷⁶¹ L. Wengler, *Prawnoorganizacyjne aspekty...*, s. 663.

⁷⁶² *Ibidem*, s. 658.

Zatem pozycja prawna pozostałych zastępców jest słabsza od pozycji pierwszego zastępcy⁷⁶³. W związku z tym określenie w zarządzeniu o powołaniu kolejności zastępców jest szalenie istotne. Takie rozwiązanie budzi jednak pewne wątpliwości. W praktyce oznacza ono bowiem, że w sytuacji, gdy wójt z powodu przemijającej przeszkody nie może tymczasowo wykonywać swych zadań i kompetencji, a jego pierwszy zastępca również z powodu przemijających okoliczności nie może ich przejąć, wówczas Prezes Rady Ministrów nie powierzy tych zadań drugiemu, trzeciemu lub w końcu czwartemu zastępcy, lecz wyznaczy do ich wykonywania dodatkową osobę. Ponieważ osoba ta nie musi być dotychczasowym pracownikiem samorządowym⁷⁶⁴, to w praktyce może to być nawet ktoś z zewnątrz, w ogóle niezaangażowany w sprawy danej gminy. Ponadto przez to, że zostaje wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, staje się pracownikiem administracji rządowej⁷⁶⁵, a nie samorządowej. Z powyższego wynika, iż w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań przez wójta dochodzi do przejścia kompetencji wójta z mocy ustawy, bez konieczności wydawania jakichkolwiek upoważnień z równoczesnym zawieszeniem jego mandatu. Do tej pory zasada ciągłości funkcjonowania organów gminy nie była ujęta ustawowo. Nie oznaczało to jednak, że w przypadku nieobecności wójta zastępca nie przejmował do wykonania jego zadań i kompetencji. Do ich podejmowania nie potrzebował żadnego pełnomocnictwa czy upoważnienia. Konieczność podjęcia takich czynności jest bowiem oczywista *per se*⁷⁶⁶. Zastępca działał wówczas w sprawach, których wójt nie przekazał mu do samodzielnego wykonania, posługując się przy tym pieczęcią „w.z. Wójta Gminy”.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej art. 28g i art. 28h u.s.g., twórcy tych zmian wprowadzili instytucję zawieszenia mandatu wójta w „celu zaradzenia występującej ostatnio coraz częściej sytuacji polegającej na tym, że wójtowie próbują rządzić swymi gminami >>zakrat<<, pozbawieni wolności, a przez to i możliwości swobodnego wypełniania obowiązków funkcjonariusza publicznego. Przy czym sytuacje takie obejmują nie tylko przypadki pozbawienia wolności na podstawie prawomocnych wyroków, ale także inne, podobne sytuacje, jak: tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary aresztu, przymusowa hospitalizacja czy inne przypadki, które faktycznie czynią niemożliwym wypełnianie mandatu wójta. Celem wydania ustawy jest więc wyeliminowanie sytuacji, w których osoby pozbawione wolności usiłują pełnić mandat wójta, pomimo faktycznego braku warunków po temu”⁷⁶⁷. Oczywiście w pozostałych przypadkach nieobecności wójta (np. w okresie przebywania poza urzędem gminy w podróży służbowej, na urlopie wypoczynkowym) zadania i kompetencje i tak wykonywać będzie jego zastępca, z tym że wówczas nie dojdzie do zawieszenia mandatu wójta.

Zgodnie z art. 28g ust. 6 u.s.g. zastępca lub pierwszy zastępca wójta albo osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów wykonywać będzie zadania i kompetencje

⁷⁶³ Szerzej na ten temat zob. Cz. Martysz, *Władze gminy...*, s. 520 i n.

⁷⁶⁴ Por. P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 218.

⁷⁶⁵ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 276.

⁷⁶⁶ J. Korczak, *Zastępcstwo organu wykonawczego gminy...*, s. 40; zob. także M. Bidziński, *Aparat administracyjny samorządu terytorialnego i jednostki pomocnicze gmin*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 152.

⁷⁶⁷ Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, system informacji prawnej Lex („OMEGA”) 34/2005, s. 1.

wójta:

- w przypadku tymczasowego aresztowania – od dnia zatrzymania do dnia zwolnienia⁷⁶⁸,
- w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne oraz w przypadku odbywania kary aresztu – od dnia wskazanego w wezwaniu do stawienia się w zakładzie karnym do dnia zwolnienia⁷⁶⁹,
- w przypadku niezdolności do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni – w okresie wskazanym w zaświadczeniu lekarskim.

Jednakże bez względu na przyczynę przejęcie tych zadań i kompetencji nie będzie mogło trwać dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu wójta. Z powyższego wynika, że do przejęcia zadań i kompetencji wójta nie jest potrzebna żadna decyzja, upoważnienie ani niczyja zgoda. Jedynie w myśl art. 28g ust. 7 u.s.g. w terminie 48 godzin od powzięcia wiadomości o zaistnieniu przemijającej przeszkody w sprawowaniu zadań i kompetencji wójta, przewodniczący rady gminy jest zobowiązany pisemnie poinformować wojewodę o zaistnieniu takiej okoliczności i przejęciu zadań i kompetencji przez zastępcę lub pierwszego zastępcę wójta albo o konieczności wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która przejęłaby zadania i kompetencje wójta, w sytuacji, gdy nie powołano zastępcy lub pierwszego zastępcy, lub w sytuacji, gdy zostali oni co prawda powołani, ale z powodu przemijającej przeszkody nie mogą przejąć zadań i kompetencji wójta. Tak więc zawiadomienie wojewody ma na celu poinformowanie organu nadzoru o zaistniałej sytuacji, ewentualnie o konieczności wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem, przekazywanym niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, o wyznaczenie osoby, która przejęłaby zadania i kompetencje wójta.

Instytucja „zawieszenia mandatu wójta” ma jak widać istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki. Powinna ona zapobiegać występowaniu sytuacji patologicznych w sprawowaniu władzy w gminie.

Wątpliwości budzi jednak treść art. 28g ust. 6 u.s.g. określająca moment, od którego zastępca, pierwszy zastępca lub osoba wyznaczona powinna wykonywać zadania i kompetencje wójta. O ile bowiem zastępca lub pierwszy zastępca będzie mógł przejąć zadania i kompetencje w chwili określonej w art. 28g ust. 6 u.s.g., o tyle osoba wyznaczona – niekoniecznie. Zastępca lub pierwszy zastępca w chwili zaistnienia przemijającej przeszkody jest już powołany, w związku z czym może z mocy ustawy od razu wykonywać zadania i kompetencje wójta. Natomiast osoba wyznaczona musi zostać dopiero ustanowiona, a do tego potrzebny jest określony czas. Zatem nie będzie ona mogła od razu przejąć zadań i kompetencji wójta. Ustawodawca nie określił jednak, w jakim terminie osoba ta powinna zostać wskazana. W związku z tym w praktyce może się zdarzyć, iż procedura ta będzie przedłużać się w czasie. Co prawda w art. 28g ust. 7 u.s.g. prawodawca wskazał termin 48 godzin liczony od chwili powzięcia wiadomości o zaistnieniu okoliczności powodującej przemijającą przeszkodę w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta, ale jest to termin nie do wskazania odpowiedniej osoby, a jedynie do poinformowania wojewody o zaistnieniu takiej okoliczności i konieczności wyznaczenia uprawnionego do działania.

Kwestia określenia terminu do wyznaczenia odpowiedniej osoby będzie odgrywała

⁷⁶⁸ Szerzej na ten temat L. Wengler, *Prawnoorganizacyjne aspekty...*, s. 659 i n.

⁷⁶⁹ Szerzej na ten temat ibidem, s. 661.

znaczącą rolę głównie w przypadku tymczasowego aresztowania wójta. Można bowiem założyć, że przewodniczący rady gminy dowie się z wyprzedzeniem o konieczności odbycia przez wójta kary pozbawienia wolności czy kary aresztu, albo o przedłużającej się chorobie, która najprawdopodobniej potrwa dłużej niż 30 dni. Wówczas procedurę wyznaczania odpowiedniej osoby można będzie rozpocząć na tyle wcześniej, tak aby wskazana osoba mogła przejąć zadania i kompetencje wójta od pierwszego dnia zawieszenia jego mandatu. Natomiast w sytuacji tymczasowego aresztowania wójta jego zadania i kompetencje należy wykonywać od dnia zatrzymania, które przecież następuje nagle, niespodziewanie. W tym przypadku nie ma więc możliwości wcześniejszego poinformowania przewodniczącego rady gminy o potrzebie wyznaczenia osoby zdolnej do przejęcia zadań i kompetencji wójta.

Podsumowując: należy postulować, aby ustawodawca określił czas, w ciągu którego należy wyznaczyć osobę uprawnioną do przejęcia zadań i kompetencji tymczasowo niezdolnego do działania wójta. Brak tego terminu może bowiem doprowadzić do pewnego sparaliżowania działalności gminy. Ponadto przy uwzględnieniu, że ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji prawnych za niewyznaczenie określonej osoby, można spodziewać się, że praktyki takie będą działaniem celowym.

Wydaje się, że pewnym uproszczeniem i środkiem służącym zapobieganiu powstawania takich sytuacji mogłoby być również dopuszczenie możliwości przejęcia zadań i kompetencji wójta także przez drugiego, trzeciego i w końcu czwartego zastępcę, o ile tylko zostaliby powołani w danej gminie. Są oni przecież na miejscu, znają problemy danej gminy i co najważniejsze – mogliby podjąć działania od razu, nie czekając na uruchomienie i przeprowadzenie odpowiednich procedur zmierzających do wyznaczenia osoby zdolnej do działania w miejsce wójta.

Ponadto – jak słusznie zauważył P. Chmielnicki – pomimo że art. 28g u.s.g. stanowi krok w dobrym kierunku zapobieżenia słynnemu zjawisku „rządów zza krat”, to jednak jego redakcja rodzi także wątpliwości z innych powodów. Po pierwsze, nie określa, kto w razie przejęcia przez zastępcę funkcji wójta wykonuje wobec niego czynności z zakresu prawa pracy, i po drugie, nie określa sposobu usuwania wątpliwości kompetencyjnych, np. w razie wcześniejszego (niż zaplanowany) powrotu wójta ze zwolnienia lekarskiego⁷⁷⁰.

Jak widać, nowe regulacje również nie są wolne od mankamentów. Jednakże zmiany te były konieczne, gdyż wójt pochodzący z wyborów bezpośrednich może obecnie zostać odwołany tylko w formie demokracji bezpośredniej, czyli jedynie w drodze referendum lokalnego. Odwołanie go w ten sposób jest jednak zabiegiem bardzo trudnym. Jak wskazuje bowiem praktyka, o ile zainicjowanie takiego referendum nie stanowi problemu (może tego dokonać także sama rada gminy), o tyle osiągnięcie ustawowo określonego progu ważności⁷⁷¹ nie jest już takim łatwym zadaniem. W związku z tym bardzo często wójtowie

⁷⁷⁰ P. Chmielnicki, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 400; zob. także S. Płazek, *Zastępca wójta jako wójt*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 9, s. 13.

⁷⁷¹ Osiągnięcie tego progu do dnia 12 listopada 2006 roku było prawnie niemożliwe. Zgodnie bowiem z art. 55 ustawy o referendum lokalnym referendum w tej sprawie było ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Dlatego też ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie zmiany w tym zakresie. Artykułem 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw art. 55 ustawy o referendum lokalnym otrzymał następujące brzmienie: referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z tym że jeżeli jest to referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, to jest ono ważne, gdy wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby

niezdolni do pełnienia swych zadań i kompetencji są praktycznie nieusuwalni. Dlatego też wprowadzenie z mocy ustawy tzw. zawieszenia mandatu (bez konieczności jego utraty) jest rozwiązaniem godnym pochwały.

C. Wyłączna kompetencja wójta, starosty i marszałka w zakresie obsady stanowiska skarbnika

W artykule 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g., art. 37 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 44 ust. 1 u.s.w. ustawodawca postanowił, że skarbnicy wszystkich trzech jednostek samorządu terytorialnego są powoływani⁷⁷² i odwoływani przez organ stanowiący danej jednostki na wniosek – odpowiednio – wójta, starosty bądź marszałka⁷⁷³. Oznacza to po pierwsze, że wyłącznie uprawnionymi wnioskodawcami do zgłaszania kandydatów na to stanowisko są wójt, starosta i marszałek województwa, a po drugie, że organy stanowiące nie mogą skutecznie powołać lub odwołać skarbnika bez odpowiedniego wniosku. A zatem tryb jego wyboru zbliżony jest do wyboru wicestarosty, wicemarszałka i pozostałych członków zarządu. W związku z tym uchwała rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa podjęta w tej sprawie bez wniosku, lub niezgodnie z jego treścią, musi być uznana za sprzeczną z prawem. Oczywiście nie oznacza to, że organy stanowiące zobowiązane są zaakceptować przedstawioną kandydaturę. W ten sposób bowiem zostałyby pozbawione jakiegokolwiek wpływu na obsadę tego stanowiska, co również byłoby niezgodne z prawem. Ustawodawca nie wskazał jednak terminu, w którym rada gminy, rada powiatu czy sejmik województwa powinny podjąć stosowną uchwałę. Ponadto nie określił także sposobu postępowania w sytuacji braku porozumienia organu stanowiącego z wnioskodawcą co do zgłoszonej kandydatury. W praktyce może zatem zdarzyć się, że pomimo kilkukrotnego przedstawiania nowych kandydatów nie uzyskają oni akceptacji ze strony organu powołującego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że organy stanowiące nie mogą wykorzystywać swoich kompetencji do „narzucenia” wnioskodawcy własnych kandydatów na skarbnika. Takie jednak postępowanie może mieć bardzo dalece idące skutki prawne. Brak skarbnika bowiem może rodzić doniosłe skutki prawne. Wpływa on bowiem – choć w ograniczonym zakresie – na podejmowanie czynności mogących spowodować (lub powodujących) powstanie zobowiązań pieniężnych lub majątkowych. I chociaż ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji za nieobsadzenie tego stanowiska, to nie ulega wątpliwości, że powołanie skarbnika jest obligatoryjne⁷⁷⁴. Wydaje się, że przedłużające się

biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Przyjęcie takiego rozwiązania jest logiczne i poparte doświadczeniami, na co wskazują statystyki wyborcze i referendalne. Uzależnia ono bowiem próg ważności referendum w sprawie odwołania organu od „siły” mandatu (czyli frekwencji) wybranego organu gminy.

⁷⁷² W ustawach samorządowych użyto sformułowania „powołuje”, chociaż w istocie rzeczy organy stanowiące „wybierają” skarbników – zob. J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemieć, W. Miemieć, *Komentarz...*, s. 385.

⁷⁷³ Cechą charakterystyczną procedury powołania skarbnika jest jej podział na dwa etapy: wnioskowanie kandydatury i powołanie na stanowisko przypisane dwóm odrębnym podmiotom samorządowym, wnioskowanie – wójtowi, staroście i marszałkowi, zaś powołanie – organom stanowiącym – J. Korczak, *Pracownicy powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 96.

⁷⁷⁴ Jednakże skarbnik nie może być traktowany jako szczególny organ jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych podkreślono, że za gospodarkę finansową odpowiada organ wykonawczy, zaś skarbnik w powiecie i województwie tylko uczestniczy w pracach zarządu bez prawa

w czasie niezgłoszenie stosownego wniosku skutkować będzie odwołaniem wójta, starosty bądź marszałka, a nawet zawieszeniem wójta w trybie nadzoru i wprowadzeniem zarządu komisarycznego. Podobnie niepodjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący skutkować może zawieszeniem jego działalności i wprowadzeniem komisarza rządowego. Możliwe jest także przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, chociaż takie rozwiązanie wymagałoby aktywnej postawy mieszkańców, gdyż wniosek w tej sprawie może zostać złożony wyłącznie z inicjatywy społeczności lokalnej.

Analogicznie przedstawia się sytuacja w przypadku odwołania skarbnika. Nie jest to bowiem możliwe bez wniosku, do złożenia którego uprawniony jest wyłącznie wójt, starosta czy marszałek. Zatem w sytuacji, gdy radni nie są zadowoleni z pracy skarbnika, nie mogą wystąpić z wnioskiem w sprawie jego odwołania⁷⁷⁵. Ponadto ustawy samorządowe nie przewidują żadnych środków, za pomocą których organy odwołujące mogłyby wywrzeć wpływ na wnioskodawców w celu wymuszenia na nich złożenia stosownego wniosku. Z drugiej jednak strony złożenie takiego wniosku przez wójta, starostę czy marszałka nie zobowiązuje organu stanowiącego do odwołania konkretnej osoby. Organ odwołujący posiada bowiem kompetencje do kontroli wniosku. Zatem w praktyce i tak może nie dojść do odwołania skarbnika. Ustawodawca również i w tym przypadku nie przewidział żadnych środków dyscyplinujących odpowiednie organy. Wydaje się, że jedyną możliwością będzie więc podjęcie działań w trybie nadzoru.

Na zakończenie warto jeszcze zwrócić uwagę na to, iż upływ kadencji wójta, starosty czy marszałka, a także ich odwołanie czy rezygnacja oraz upływ kadencji organu stanowiącego nie wiążą się z zakończeniem wykonywania obowiązków przez skarbnika. Dlatego też możemy przyjąć, że ustawodawca zagwarantował pewną stabilizację zatrudnienia tych osób⁷⁷⁶ – co jest rozwiązaniem słusznym.

7. Obowiązki informacyjne

A. Obowiązek przedkładania uchwał i zarządzeń organom nadzoru

Pierwsza grupa obowiązków informacyjnych wiąże się nierozdzielnie ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego⁷⁷⁷.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 zd. 1 u.s.g. wójt⁷⁷⁸ obowiązany jest bowiem do przedstawiania wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Natomiast akty

głosu stanowiącego. Nie jest on zatem członkiem zarządu i nie można powierzyć mu wykonywania uchwał podejmowanych przez organ stanowiący – tak np. regionalna izba obrachunkowa w Łodzi w uchwale z dnia 8 lipca 1996 roku, XXI/241/96, OwSS 1997, z. 1, poz. 33.

⁷⁷⁵ Por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce...*, s. 202.

⁷⁷⁶ Zob. T. Rabska, *Politycy czy profesjonalści w samorządzie terytorialnym?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 7–8.

⁷⁷⁷ Szczegółowe omówienie problematyki nadzoru i środków nadzorczych w rozdziale trzecim.

⁷⁷⁸ Wykonanie tego obowiązku ciąży na wójcie. Dlatego też NSA w wyroku z dnia 25 lipca 2000 roku (sygn. akt I SA 695/00, „Wspólnota” 2000, nr 37, s. 49, Lex nr 55325) stwierdził, że nie spełnia wymogów doręczenia organowi nadzoru doręczenie wojewodzie odpisu uchwały, przez inny podmiot, w odrębnym celu i jako kopia, której zgodność z oryginałem nie została potwierdzona, a także doręczenie organowi nadzoru uchwały przez podmiot do tego niezobowiązany.

ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje mu w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia (art. 90 ust. zd. 2 u.s.g.). Ponadto, jak wynika z art. 90 ust. 2 u.s.g., wójt przedkłada także regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej⁷⁷⁹.

W myśl art. 78 u.s.p. obowiązek informacyjny ciąży również na staroście. Konstrukcja art. 78 u.s.p. jest analogiczna do konstrukcji art. 90 u.s.g. Zgodnie bowiem z tym przepisem starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Natomiast uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia (art. 78 ust. 1 u.s.g.). Ponadto w myśl art. 78 ust. 2 u.s.p. starosta przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby.

Obowiązek informacyjny został zawarty także w ustawie o samorządzie województwa. Prawodawca w art. 81 u.s.w. postanowił, że marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W tym samym terminie marszałek województwa obowiązany jest przedstawić regionalnej izbie obrachunkowej uchwały objęte zakresem nadzoru izby⁷⁸⁰.

Z treści art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. oraz art. 81 u.s.w. wynika, iż wójt, starosta oraz marszałek województwa ma obowiązek przedkładania wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej jedynie tekstu samej uchwały lub zarządzenia. Zatem powinność ta nie obejmuje ani uzasadnienia stosownych aktów, ani towarzyszącej im dokumentacji. Nie oznacza to jednak, że organy nadzoru nie mają wglądu do tych treści, a jedynie to, iż mogą one uzyskać je na własne żądanie, korzystając z kompetencji ustanowionych w art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz w art. 80 u.s.w.

B. Obowiązek przedkładania informacji i danych na żądanie organu nadzoru

Obowiązek dostarczania na żądanie organu nadzoru informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania uprawnień nadzorczych, wynika odpowiednio z art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w. W żadnej z ustaw samorządowych prawodawca nie wskazał jednak, na kim spoczywa realizacja tego obowiązku. Wydaje się, że zadośćuczynienie żądaniu organu nadzoru stanowi przejaw działania danej jednostki samorządu terytorialnego na zewnątrz. Tymczasem zgodnie z art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w. to wójt, starosta i marszałek kieruje bieżącymi sprawami gminy, powiatu i województwa oraz reprezentuje daną jednostkę za zewnątrz. Można zatem przyjąć, iż reprezentacja na zewnątrz odnosi się także do realizacji obowiązków wynikających z kompetencji nadzorczych⁷⁸¹. W związku z tym wydaje się uzasadnione odwołanie do art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w.

⁷⁷⁹ Szerzej na ten temat zob. rozdział trzeci, podrozdział I, punkt 2.

⁷⁸⁰ Szerzej na ten temat zob. przypis nr 1004 niniejszego opracowania.

⁷⁸¹ Tak też P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 527.

Obowiązek wynikający z art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w. został ukształtowany bardzo szeroko. Prawodawca nie wskazał bowiem żadnych granic przedmiotowych. Może on zatem dotyczyć każdego przejawu działalności jednostek samorządu terytorialnego⁷⁸².

II. Zadania i kompetencje starosty i marszałka jako przewodniczącego zarządu

1. Doraźne działania przewodniczącego zarządu

Ustawodawca w art. 34 ust. 2 i 3 u.s.p. oraz w art. 43 ust. 2 u.s.w. przyznał przewodniczącym zarządu powiatu i województwa szczególne (doraźne) uprawnienia. Zgodnie z tymi przepisami w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta i marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu (odpowiednio powiatu lub województwa), z tym że uprawnienie to w powiecie nie dotyczy wydawania przepisów porządkowych⁷⁸³. Z oczywistych względów analogicznego ograniczenia nie zawiera ustawa o samorządzie województwa, gdyż stanowienie tego rodzaju przepisów w województwie nie należy w ogóle do kompetencji zarządu. Doraźne działania przewodniczącego zarządu wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu.

Omawiana regulacja ma charakter wyjątkowy (doraźny), gdyż dopuszcza przejęcie kompetencji należących do właściwości innego organu. Przejęcie to może nastąpić jedynie wówczas, gdy zaistnieją szczególne okoliczności przewidziane w ustawie. Prawodawca dla określenia tych okoliczności posłużył się nieostryimi pojęciami, tj.: „sprawy niecierpiące zwłoki”, „zagrożenie interesu publicznego”, „bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia”. Ocena tego, czy przesłanki te zaistniały, należy do przewodniczącego zarządu. Zdaniem Cz. Martysza najtrudniejsza będzie ocena „zagrożenia interesu publicznego”, gdyż pojęcie to budzi wiele kontrowersji także w nauce prawa administracyjnego⁷⁸⁴. Autor ten przyjmuje, że chodzić tu będzie najprawdopodobniej o zagrożenie korzyści materialnych i niematerialnych, majątkowych i niemajątkowych, jakie odnoszą mieszkańcy powiatu i województwa z racji przynależności do takiej społeczności⁷⁸⁵.

Na tle art. 34 ust. 2 i 3 u.s.p. oraz art. 43 ust. 2 u.s.w. pojawia się wątpliwość: czy starosta i marszałek może działać tylko w sytuacjach zagrożenia, czy też może także wtedy, gdy zagrożenie już minęło, ale pozostała po nim szkoda. Zdaniem M. Mączyńskiego odpowiedź

⁷⁸² B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 123.

⁷⁸³ Por. J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 199.

⁷⁸⁴ Szerzej na ten temat M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

⁷⁸⁵ K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy...*, s. 105; a także A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, s. 208; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, Warszawa 2004, s. 93 i n.

na to pytanie nie jest prosta. Dopiero bowiem głębsza analiza przesłanek określonych w tych przepisach, tj. „stan niecierpiący zwłoki”, „stan zagrożenia” oraz „zagrożenie interesu publicznego” pozwala stwierdzić, że w oparciu o te przepisy starosta i marszałek uprawniony jest do działania zarówno w chwili zagrożenia, w momencie przejścia stanu zagrożenia w stan szkody, jak również podczas usuwania powstałych szkód⁷⁸⁶.

Podjęte przez przewodniczących działania wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu. Oczywiście nie wystarczy samo ich fizyczne przedstawienie, lecz konieczne jest ich faktyczne zaakceptowanie przez zarząd. Przy przedstawianiu zarządowi do zatwierdzenia podjętych przez siebie czynności, starosta i marszałek zobowiązany jest wykazać przesłanki uzasadniające jego działanie. Taki tryb postępowania zbliżony jest do trybu zatwierdzania uchwał porządkowych zarządu powiatu. Jednakże ustawodawca zarówno w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i o samorządzie województwa – w przeciwieństwie do treści art. 42 ust. 3 u.s.p. przewidującego skutki niezatwierdzenia uchwały porządkowej – nie określił konsekwencji wynikających z zaniechania ciążącego na staroście i marszałku obowiązku. Ponadto nie wskazał również następstw odmowy zatwierdzenia. W związku z tym z literalnego brzmienia art. 34 ust. 3 u.s.p. i art. 43 ust. 2 u.s.w. wynika, iż działania starosty i marszałka niezatwierdzone przez zarząd są tak samo legalne jak zatwierdzone, skoro ustawodawca nakazał ich dokonać, natomiast nie uczynił ich niewłaściwymi ani nieistniejącymi z powodu niezatwierdzenia przez zarząd⁷⁸⁷. Można również przyjąć, iż w takim przypadku zarząd może uznać te czynności za bezskuteczne, bądź że tracą one moc w dniu, w którym nie zostały (a powinny zostać) zatwierdzone⁷⁸⁸. W konsekwencji, do czasu najbliższego posiedzenia zarządu lub do dnia odmowy zatwierdzenia czynności podjętych przez jego przewodniczącego, są one w pełni skuteczne (wywołują takie same skutki prawne, jak gdyby były podjęte przez sam zarząd)⁷⁸⁹. Dopiero po tym dniu staną się one bezskuteczne, na co będzie mógł powołać się każdy, do kogo były one kierowane. Wiązać się to może oczywiście z koniecznością przywrócenia stanu poprzedniego, a nawet – w sytuacji, gdy czynności te wyrządziły szkodę – z obowiązkiem odszkodowawczym. Jeszcze inne stanowisko w tej kwestii zajął A. Agopszowicz, uznając, że powyższy pogląd nie wydaje się trafny. W jego opinii w tym przypadku chodzi o kompetencje należące w zasadzie do zarządu, a te z kolei realizowane są w formach władczych, bądź niewładczych. Jeżeli zatem czynności te zostaną podjęte w formach typowych dla władztwa administracyjnego, to brak zatwierdzenia przez zarząd spowoduje ich nieważność, wymagającą stwierdzenia w trybie nadzoru. Jeżeli natomiast zostaną podjęte w formach prawa cywilnego, to wówczas stają się nieważne z mocy samego prawa, na którą to okoliczność może powołać się każdy w jakimkolwiek stadium postępowania. Zdaniem autora zarząd nie posiada natomiast

⁷⁸⁶ M. Mączyński, *Władze powiatu...*, s. 209; por. też J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 381.

⁷⁸⁷ Tak J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 382.

⁷⁸⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP...*, s. 145; tak też M. Kotulski, *Władze samorządu województwa...*, s. 232; J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 199; M. Chmaj, *Wybrane problemy statusu prawnego rady gminy*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 199.

⁷⁸⁹ Tak też J. Boć, M. Miemiec, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 196, 205 i 212.

kompetencji, na podstawie których mógłby orzec o ich bezskuteczności⁷⁹⁰.

Wydaje się, iż pomimo tego, że ustawodawca w art. 34 ust. 3 u.s.p. i art. 43 ust. 2 u.s.w. nie określił konsekwencji wynikających z nieprzedłożenia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia doraźnych działań przewodniczącego, nie można uznawać tych działań za tak samo legalne jak działania zatwierdzone. Gdyby owo zatwierdzenie nie miało żadnego znaczenia, ustawodawca z pewnością posłużyłby się formułą „informuje zarząd”, a nie „przedstawia zarządowi do zatwierdzenia”. Zatwierdzenie jest bowiem środkiem pozwalającym korygować doraźne działania przewodniczącego, które co do zasady podjęte powinny być przez zarząd. Dlatego też wydaje się, że nieokreślenie skutków prawnych niezatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia działań starosty czy marszałka stanowi lukę prawną, którą należy wypełnić poprzez analogię do rozwiązań przyjętych w art. 42 ust. 3 u.s.p. W związku z tym do czasu najbliższego posiedzenia doraźne działania przewodniczącego są w pełni skuteczne. Dopiero w razie nieprzedłożenia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia staną się one po tym dniu bezskuteczne.

Ponadto należałoby spojrzeć na obowiązek zatwierdzania tych czynności także z innej strony. Mianowicie nazwanie przedmiotowego uprawnienia zarządu zatwierdzeniem nie jest najodpowiedniejsze. Czynność ta nie warunkuje skuteczności podjętych – przez przewodniczącego – doraźnych działań. Jest to bowiem raczej środek ingerencji o charakterze represyjnym (stosowanym *ex post*), aniżeli prewencyjnym. Wydaje się zatem, że w tym przypadku mamy do czynienia z działaniem bliższym potwierdzeniu⁷⁹¹.

Zdaniem B. Dolnickiego wspomniane czynności należą do tzw. środków prewencyjnych, znanych także innym gałęziom prawa⁷⁹². Dlatego też uznaje, że możliwe jest do przyjęcia stanowisko, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z wszelkich dostępnych środków prawnych mających na celu zapobieżenie grożącemu niebezpieczeństwu⁷⁹³.

Konkludując, przepisy art. 34 ust. 2 i 3 u.s.p. oraz art. 43 ust. 2 u.s.w. wprowadzają kolejny wyjątek od zasady, zgodnie z którą organy powiatu i województwa działają kolegiałnie. Czynności dokonywane są przez starostę i marszałka jednoosobowo i samodzielnie, gdyż nie są oni związani w tym zakresie postanowieniami zarządu. Takie uprawnienie przyznane wyłącznie jednemu członkowi zarządu – przewodniczącemu – dobitnie wskazuje na nierównorzędną jego pozycję w stosunku do pozostałych członków zarządu.

2. Organizowanie pracy zarządu

Kolejnym osobistym uprawnieniem starosty i marszałka województwa – wynikającym z art. 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w. i związanym z wykonywaniem funkcji przewodniczącego zarządu – jest organizowanie pracy zarządu.

⁷⁹⁰ A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 244.

⁷⁹¹ Zob. J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 392, gdzie autorzy wypowiadają się na temat zatwierdzania przez radę gminy uchwały porządkowej zarządu. Rozważania te można odnieść analogicznie do zatwierdzania przez zarząd doraźnych czynności jego przewodniczącego.

⁷⁹² B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu...*, s. 57.

⁷⁹³ Tak A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 244.

W sprawach organizowania pracy zarządu starosta i marszałek podejmuje wszelkie czynności mające na celu sprawne wykonywanie jego zadań i kompetencji. Pomimo że ustawodawca wyraźnie wyróżnia wśród członków zarządu starostę, wicestarostę, marszałka, wicemarszałka oraz pozostałych członków, jednak w zakresie, w jakim podejmują oni kolegialne rozstrzygnięcia, ich pozycja w zarządzie jest równorzędna⁷⁹⁴.

Do uprawnień organizacyjnych zaliczyć należy wszelkie czynności o charakterze technicznym, tj.: nadzorowanie prac przygotowawczych posiedzeń zarządu, zwoływanie posiedzeń, określanie czasu i tematyki posiedzeń, przygotowywanie materiałów niezbędnych na te posiedzenia, przygotowywanie porządku obrad, zabezpieczanie obsługi posiedzeń, a także kierowanie tymi posiedzeniami. Te działania organizacyjne przewodniczącego stanowią uzupełnienie jego osobowych uprawnień względem zarządu wynikających z prawa do tworzenia tzw. zarządu autorskiego. Tworzenie takiego zarządu (o czym pisałam wcześniej) polega na wyborze zastępców przewodniczącego i pozostałych jego członków – co prawda przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, ale jedynie na wniosek przewodniczącego zarządu. Ponadto zgodnie z art. 31 ust. 5 u.s.p. oraz z art. 37 ust. 5 u.s.w. organ stanowiący danej jednostki może jedynie na uzasadniony wniosek starosty i marszałka województwa odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady lub sejmiku w głosowaniu tajnym. W obecnym stanie prawnym nie istnieje możliwość odwołania poszczególnych członków zarządu jedynie z inicjatywy samego organu stanowiącego danej jednostki. Zawsze bowiem konieczny jest wniosek przewodniczącego, co również podkreśla autorski charakter zarządu w zakresie jego obsady personalnej⁷⁹⁵. Natomiast w celu odwołania samego starosty czy marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium konieczny jest wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady (sejmiku). Samo odwołanie go wymaga natomiast uchwały organu stanowiącego podjętej w głosowaniu tajnym, większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu danego organu. Takie zróżnicowane zasady dotyczące wymaganej większości w zależności od tego, czy dokonuje się odwołania przewodniczącego zarządu, czy też jakiegokolwiek innego członka, służą z pewnością stabilizacji wykonywania funkcji starosty i marszałka województwa. Ponadto z powyższego wynika, że członkowie zarządu nie mają możliwości wystąpienia z wnioskiem ani o odwołanie poszczególnego członka, ani tym bardziej samego przewodniczącego. Zatem, o ile pozycja przewodniczącego zarządu jest równorzędna z pozycją pozostałych członków zarządu w zakresie, w jakim podejmują oni kolegialne rozstrzygnięcia, o tyle już sam sposób wyboru starosty czy marszałka i sposób jego odwołania, a także rola, jaką odgrywa w powoływaniu całego zarządu i odwoływaniu poszczególnych jego członków, wskazuje na jego mocniejszą i odrębną pozycję prawną.

III. Zadania i kompetencje wójta i starosty

1. Uprawnienia wójta i starosty podczas stanów nadzwyczajnych

Zgodnie z art. 31a u.s.g. i art. 34 ust. 1a u.s.p. wójt i starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy⁷⁹⁶. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt i starosta działa na

⁷⁹⁴ K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy...*, s. 103.

⁷⁹⁵ M. Kotulski, *Władze powiatu...*, s. 202.

⁷⁹⁶ B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna...*, s. 333.

zasadach określonych w odrębnych przepisach⁷⁹⁷ (art. 31b u.s.g. i art. 34 ust. 1b u.s.p.). Ponadto wójt z mocy art. 31b u.s.g. może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia.

Powyższe przepisy zostały wprowadzone do ustawy gminnej i powiatowej na podstawie art. 29 pkt 2 oraz art. 33 pkt 3 u.s.k.ż. wójt oraz starosta (obok funkcji przewodniczącego zarządu i szefa powiatowej administracji zespolonej) sprawuje władzę administracji ogólnej, w związku z czym ponosi odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego, spokoju i porządku publicznego, przestrzegania prawa, a także w stanach nadzwyczajnych, takich jak klęska żywiołowa, zaburzenia społeczne, kryzys wewnętrzny. Ponadto sprawowanie władzy administracji ogólnej oznacza konieczność uwzględniania i działania w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości⁷⁹⁸.

Przepis art. 31a i 31b u.s.g. oraz art. 34 ust. 1a i 1b u.s.p. odnosi się ogólnie do działań wójta i starosty zmierzających do zapobiegania skutkom klęski żywiołowej oraz zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa życia ludzi i ich mienia podczas klęsk żywiołowych. Jednakże art. 31a u.s.g. oraz art. 34 ust. 1a u.s.p. ściśle rzecz biorąc dotyczy profilaktyki zagrożenia klęską powodzi i nakłada na wójta oraz starostę obowiązek opracowania i planowania działań ochronnych, jak też stanowią, że ogłaszają oni i odwołują pogotowie oraz alarm przeciwpowodziowy, zaś art. 31b u.s.g. i art. 34 ust. 1b u.s.p. określają działania wójta i starosty zmierzające do usuwania istniejących już zagrożeń podczas wprowadzonego na obszarze gminy czy powiatu stanu klęski żywiołowej⁷⁹⁹. Jednakże wszelkie działania podejmowane w tym zakresie przez wójta czy starostę powinny być realizowane tak, aby mógł on skutecznie działać także w czasie stanu klęski żywiołowej w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących mu już kompetencji wraz z kompetencjami wynikającymi z ustawy o stanie klęski żywiołowej (art. 7 i art. 10 u.s.k.ż.).

Zgodnie z art. 31a u.s.g. oraz z art. 34 ust. 1a u.s.p. wójt i starosta opracowują plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłaszają i odwołują pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Plan taki powinien określać zespół przedsięwzięć na wypadek zagrożeń powodzią, który obejmuje przede wszystkim: monitorowanie zagrożeń, zapewnienie sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń, opracowanie procedur uruchamiania działań przewidzianych w planie, opracowanie zasad współdziałania z innymi podmiotami na terenie gminy bądź powiatu oraz sposoby ograniczania rozmiaru strat i usuwania skutków zagrożeń⁸⁰⁰. Z kolei z art. 31b u.s.g. oraz z art. 34 ust. 1b u.s.p. wynika, iż w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt i starosta działają na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W związku z tym wójt w myśl art. 8 pkt 1 u.s.k.ż. kieruje działaniami prowadzonymi

⁷⁹⁷ Chodzi tu o przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.; zwana dalej u.s.k.ż.

⁷⁹⁸ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski, *Podstawy prawne funkcjonowania...*, s. 37.

⁷⁹⁹ M. Mączyński, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 409.

⁸⁰⁰ M. Mączyński, *Władze powiatu...*, s. 213.

w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze gminy, pod warunkiem jednak, że stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze jednej gminy. Gdyby bowiem wprowadzono go na obszarze większym niż obszar jednej gminy lub na obszarze całego powiatu, ale już nie większym niż obszar powiatu, to wówczas zgodnie z art. 8 pkt 2 u.s.k.ż. czynności te wykonuje starosta, któremu w zakresie swych działań podlega wójt. Zgodnie z art. 9 u.s.k.ż. wójt podlega mu również w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze większym niż powiat, obszarze całego województwa lub kilku województw. Z kolei, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzony zostanie na obszarze większym niż obszar jednego powiatu albo na obszarze województwa, wówczas starosta w zakresie swych działań podlega wojewodzie (art. 10 ust. 1 u.s.k.ż.)⁸⁰¹. W sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, kierujący działaniami na obszarze gminy wójt może – zgodnie z art. 9 u.s.k.ż. – wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy, jak też może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub o ich usunięcie. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonania wójt niezwłocznie zawiadamia o tym organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nad nimi nadzór. Ponadto – jak wynika z art. 17 u.s.k.ż. – w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub w ich usuwaniu mają obowiązek uczestniczyć i działać wówczas pod kierownictwem wójta: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz centra powiadamiania ratunkowego, o których mowa w art. 14a-14f ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁸⁰², Policja, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorzy medyczni, jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. W podobne uprawnienia został wyposażony także starosta (art. 10 ust. 2 u.s.k.ż.), z tym że może on jeszcze dodatkowo wydawać wiążące polecenia wójtom gmin znajdujących się na obszarze danego powiatu.

Ponadto wójt i starosta na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.k.ż. dysponują m.in. szczególnego rodzaju uprawnieniem przysługującym w wypadku sprawowania władzy administracji ogólnej, umożliwiającym im wprowadzenie niezbędnych ograniczeń wolności oraz praw człowieka i obywatela. Ograniczenia te szczegółowo zostały określone w art. 21 ust. 1 u.s.k.ż. Mogą być one zastosowane w stosunku do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej. Jednym z takich

⁸⁰¹ Zob. szerzej na ten temat M. Mączyński, *Władze publiczne w stanach nadzwyczajnych i sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2009, s. 334.

⁸⁰² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. 2009, Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.

ograniczeń jest prawo do nakazania ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów. Jednakże ustawodawca w art. 31b u.s.g. uprawniał wójta do zarządzenia takiej ewakuacji także w sytuacji, gdy nie wprowadzono stanu klęski żywiołowej na obszarze gminy, jednakże pod warunkiem, że w „inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia”.

Wójt i starosta ponoszą za swoje działania określone w art. 31a i b u.s.g. oraz w art. 34 ust. 1a i 1b u.s.p. także odpowiedzialność polityczną, czyli odpowiedzialność nie tylko za niedołożenie należytej staranności, ale także za skutki tych działań. W razie bowiem niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z własnej inicjatywy może zawiesić uprawnienia wójta bądź starosty określone w art. 9 ust. 2 i 3 u.s.k.ż. oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami (art. 9 ust. 5 u.s.k.ż.). W odniesieniu do wójta wojewoda może dokonać powyższych czynności także na wniosek starosty.

Zarządzenia i decyzje wójta lub starosty, a także pełnomocnika, o którym mowa w art. 9 ust. 5 u.s.k.ż., w sprawie niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, wymagają ogłoszenia przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie. Do tych decyzji stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z zastrzeżeniami wynikającymi z art. 23 ust. 4 u.s.k.ż. Decyzje lub zarządzenia wójta lub starosty, albo jego pełnomocnika może uchylić wojewoda. Jednakże zgodnie z art. 22 ust. 3 u.s.k.ż. ze względu na interes publiczny albo wyjątkowo ważny interes danej osoby lub podmiotu i w szczególnie uzasadnionych przypadkach wójt, starosta albo jego pełnomocnik mogą odstąpić od nałożenia obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych.

Zdaniem J. Jagody przepisy art. 31a i art. 31b u.s.g. oraz art. 34 ust. 1a i 1b u.s.p. wydają się zbędne, ponieważ regulacje w nich zawarte powinny znajdować się w akcie materialnego prawa administracyjnego, a nie w ustawie ustrojowej. Ponadto możliwość podjęcia stosownych działań na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej w gminie wynika z kompetencji wójta do wydawania przepisów porządkowych⁸⁰³. W kontekście uprawnień wójta i starosty wynikających z art. 31a i art. 31b u.s.g. oraz art. 34 ust. 1a i 1b u.s.p. istotnego znaczenia nabiera także ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym⁸⁰⁴. Zgodnie z art. 17 i art. 19 u.z.k. organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, natomiast na obszarze powiatu starosta jako przewodniczący zarządu powiatu⁸⁰⁵. W tym zakresie do ich zadań należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy/powiatu;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) realizacja zaleceń do gminnego/powiatowego planu zarządzania kryzysowego,

⁸⁰³ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 261.

⁸⁰⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.; zwana dalej u.z.k.

⁸⁰⁵ Natomiast organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Zarząd województwa zaś uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji.

b) opracowywanie i przedkładanie staroście/wojewodzie do zatwierdzenia gminnego/powiatowego planu zarządzania kryzysowego;

c) w odniesieniu do starosty – wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,

d) w odniesieniu do starosty – zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego;

3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;

4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta/powiatów i miast na prawach powiatu;

5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

5a) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

6) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania te wójt wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, zaś starosta przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Organem pomocniczym wójta/starosty w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny/powiatowy zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta/starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy, zwany „zespołem gminnym”/”zespołem powiatowym”. Zespoły te wykonują na obszarze gminy/powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W skład zespołu gminnego/powiatowego, którego pracami kieruje wójt/starosta, wchodzi osoby powołane spośród:

1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy/starostwie powiatowym, gminnych/powiatowych jednostkach organizacyjnych lub – w gminach – jednostkach pomocniczych, zaś w powiatach jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych;

2) w gminie dodatkowo pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta;

3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

Dodatkowo w skład zespołu gminnego/powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta/starostę.

Ponadto na podstawie art. 18 u.z.k. tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego, które zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Do zadań powiatowych centrów zarządzania kryzysowego należy:

1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;

2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;

3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;

4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;

5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze

i humanitarne;

6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;

7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wynika z art. 20 u.z.k., wójt zapewnia na obszarze gminy realizację następujących zadań:

1) całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności;

2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;

3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;

4) współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;

5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;

6) realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. W celu realizacji powyższych zadań wójt może tworzyć gminne centra zarządzania kryzysowego.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach (art. 21 u.z.k.).

2. Reprezentacja gminy i powiatu w związku

Poza ogólną reprezentacją gminy na zewnątrz wójt reprezentuje także gminę w związku komunalnym, będąc członkiem zgromadzenia tego związku. Członkostwo to powstaje *ex lege* z chwilą uzyskania przez związek osobowości prawnej. Z art. 70 ust. 1 u.s.g. wynika, że każdą gminę w związku – co do zasady – reprezentuje jedynie jej wójt. Jednakże ustawodawca przewidział w art. 70 ust. 2 u.s.g. regułę szczególną, zgodnie z którą rada gminy na wniosek wójta może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu związku zastępcy wójta albo radnemu. Natomiast ustawodawca nie określił, czy jest to wniosek imienny, czy też może wójt tylko wnioskuje o powierzenie reprezentowania gminy innej osobie, zaś konkretną osobę wskazuje już rada. Wydaje się, że uprawnienie do wskazania określonej osoby przysługuje jednak wójtowi. Tylko wówczas będzie to

reprezentacja gminy przez osobę, która jest rekomendowana przez wójta⁸⁰⁶. W przeciwnym bowiem razie musielibyśmy uznać, że wójt, który z mocy prawa reprezentuje gminę w związku, nie miałby żadnego wpływu na wybór osoby reprezentującej gminę. W ten sposób znalazłby się w sytuacji, w której musiałby dokonać wyboru pomiędzy koniecznością osobistego reprezentowania gminy w zgromadzeniu, a zdaniem się na wybór rady co do powierzenia tego stanowiska nawet osobie, której on sam nie powierzyłby tej reprezentacji. Poza tym, jak zauważył K. Bandarzewski, związek powoływany jest w celu wykonywania zadań powierzonych przez gminy w nim uczestniczące, a więc zadań, które w gminie wykonywałby sam wójt⁸⁰⁷. Uzasadniona jest zatem konieczność, aby zarówno w gminie, jak i w związku zajmowane było jednolite stanowisko reprezentanta gminy i jej organu wykonawczego.

Chociaż z art. 70 ust. 1 u.s.g. wynika, iż każda gmina w związku ma tylko jednego przedstawiciela⁸⁰⁸ – wójta (ewentualnie wyznaczonego w trybie art. 70 ust. 2 u.s.g. jego zastępcę lub radnego gminy), to jednak w art. 70 ust. 3 u.s.g. została przewidziana możliwość uzyskania przez gminę większej liczby głosów w zgromadzeniu. Takie uprawnienie musi jednak wynikać ze statutu związku. I chociaż ustawodawca w art. 70 ust. 3 u.s.g. posłużył się terminem „więcej niż jeden głos”, w rzeczywistości chodzi o większą liczbę przedstawicieli danej gminy. Każdy bowiem głos ma taką samą „wagę”, a owe dodatkowe głosy wiązać się będą z wyznaczeniem dodatkowych przedstawicieli określonych gmin.

Jak wynika z art. 70 ust. 3 u.s.g., w przeciwieństwie do art. 70 ust. 2 u.s.g., dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy. W związku z tym nie jest ona w żaden sposób związana w tym przypadku wnioskiem wójta, ani w zakresie potencjalnej możliwości ich wyznaczenia (to bowiem wynikać musi ze statutu związku), ani w zakresie wskazania konkretnych osób. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby takim przedstawicielem ustanowić także zastępcę wójta albo radnego⁸⁰⁹.

Ponadto można sobie zadać pytanie: ile głosów w zgromadzeniu związku można maksymalnie przyznać określonej radzie gminy – czy to poprzez wskazanie liczby, czy też określonego udziału w całości głosów reprezentowanych w zgromadzeniu związku. W tym jednak względzie należy przyjąć, iż nie istnieją żadne ustawowe granice w określeniu takiej liczby czy też proporcji udziału przedstawicieli jednej gminy w związku. Zasadnie zatem przyjmuje K. Bandarzewski, że udział przedstawicieli jednej gminy może być dowolny, z tym że nie może jednak przewyższać lub być równy sumie udziałów przedstawicieli pozostałych gmin. Wówczas bowiem zgromadzenie związku podejmowałoby uchwały wyłącznie w interesie tylko jednej gminy⁸¹⁰.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż to w statucie związku powinno być określone, ile głosów przyznano poszczególnym gminom uczestniczącym w danym związku.

⁸⁰⁶ Tak też K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 473.

⁸⁰⁷ Ibidem.

⁸⁰⁸ Por. J. Kosik, *Związek gmin – osoba nieznana*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 223.

⁸⁰⁹ Tak też Z. Pławecki, *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2000, s. 399.

⁸¹⁰ K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 661.

Artykuł 70 ust. 3 u.s.g. ma w praktyce bardzo istotne znaczenie. Ponieważ do utworzenia związku wymagany jest współdział co najmniej dwóch gmin, w skrajnych przypadkach w skład zgromadzenia związku – zgodnie z art. 70 ust. 1 u.s.g. – wchodziłoby tylko dwaj członkowie⁸¹¹. Przy tak nielicznym składzie organu stanowiącego związku utworzenie zarządu byłoby praktycznie niemożliwe, gdyż w myśl art. 73 ust. 2 u.s.g. jest on powoływany przez zgromadzenie spośród jego członków⁸¹². I chociaż ustawodawca nie określa liczby członków zarządu, to przy założeniu, że jest to organ kolegialny⁸¹³, należy przyjąć, iż tworzy go co najmniej dwóch członków. W takim przypadku, gdy związek złożony jest jedynie z dwóch gmin, skład organu stanowiącego pokrywałby się ze składem organu wykonawczego, co z kolei prowadziłoby do wypaczenia funkcji i celowości powoływania dwóch organów, posiadających przecież tak odmienne kompetencje.

Prawo tworzenia związków przewiduje także ustawa o samorządzie powiatowym. Jednakże zgodnie z art. 69 ust. 2 u.s.p. w skład zgromadzenia związku powiatów wchodzi już po dwóch reprezentantów każdego powiatu uczestniczącego w związku, z tym że zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu. Jak widać, ustawodawca, w przeciwieństwie do ustawy o samorządzie gminnym, nie wskazał dokładnie, kto ma reprezentować powiat w związku. Zastrzegł jednak, że reprezentantów tych ma być dwóch, co pozwala na utworzenie liczniejszego, bardziej reprezentatywnego organu stanowiącego⁸¹⁴. Jest to szczególna forma reprezentacji powiatu, która wprowadza w tym zakresie odmienną zasadę od tej przewidzianej w art. 34 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którą powiat na zewnątrz reprezentuje starosta. To, kto – zgodnie z art. 69 ust. 2 u.s.p. – wchodzić będzie w skład zgromadzenia związku powiatów, określić powinna rada powiatu. Zatem może ona przyjąć, że np. jednym z przedstawicieli będzie starosta, a drugim jego zastępcą lub radny. Wydaje się jednak, że dopuszczalne jest także przyjęcie, iż uchwała rady powiatu określa tylko zasady wyboru, którego następnie dokona samodzielnie starosta lub zarząd powiatu. Ponadto ustawodawca w art. 69 u.s.p. nie wskazuje, ile głosów przysługuje każdemu powiatowi uczestniczącemu w związku. Wydaje się jednak, iż każdemu przedstawicielowi przysługuje jeden głos. Zatem każdy powiat powinien dysponować dwoma głosami w zgromadzeniu związku. Ponadto art. 69 u.s.p. nie zawiera uregulowania analogicznego do art. 70 ust. 3 u.s.g., zakładającego, że statut związku może przyznawać poszczególnym powiatom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu związku. W literaturze przedmiotu przyjmuje się jednak, iż dopuszczalne jest przyznanie nawet większej liczby głosów poszczególnym powiatom pod warunkiem, że nie będzie to służyło dyskryminacji lub uprzywilejowaniu innych powiatów uczestniczących w związku⁸¹⁵.

⁸¹¹ Zob. także M. Poglódek, *Związek prawną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 264; tak też Z. Pławewski, *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 631.

⁸¹² Dopuszczalny jest wprawdzie – zgodnie z art. 73 ust. 3 u.s.g. – także wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia, w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu, o ile tak stanowi statut związku, jednakże gdy członków zarządu będzie jedynie dwóch, przepis ten nie znajdzie zastosowania.

⁸¹³ Zdaniem K. Bandarzewskiego statut związku może dopuszczać również jednoosobowy zarząd, wówczas jednak nie znajdzie zastosowania art. 73 ust. 3 u.s.g. – K. Bandarzewski, *Związki, stowarzyszenia i porozumienia powiatów*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 453.

⁸¹⁴ Por. M. Poglódek, *Związek prawną formą współdziałania...*, s. 264.

⁸¹⁵ Tak np. K. Bandarzewski, *Związki, stowarzyszenia i porozumienia...*, s. 447.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy przyjąć, iż również starosta może uczestniczyć w zgromadzeniu związku powiatów, chociaż nie musi. Nie jest to bowiem obligatoryjne uprawnienie przewodniczącego zarządu powiatu.

Z uczestnictwa wójta i ewentualnie starosty wynika, iż wójt jako organ wykonawczy, a starosta jako przewodniczący takiego organu, stają się członkiem organu stanowiącego związku. Z tego płyną dla niego – zupełnie odmienne od posiadanych – kompetencje, np. zgromadzenie związku uprawnione jest do stanowienia aktów prawa miejscowego. Co prawda wójt samodzielnie, a starosta jako członek zarządu również uprawniony jest do stanowienia przepisów prawa miejscowego, ale jedynie przepisów porządkowych i to tylko w sytuacjach niecierpiących zwłoki. Będąc natomiast członkami organu stanowiącego, uprawnieni będą do uczestnictwa w stanowieniu wszelkich przepisów prawa miejscowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że związki międzygminne czy powiatów posiadają kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego, gdy zostaną do tego upoważnione z mocy ustawy⁸¹⁶.

Natomiast dopuszczenie przekazania związkowi międzygminnemu lub powiatów uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego wywołuje już ogromne wątpliwości w doktrynie⁸¹⁷. Zagadnienie to jest sporne, dlatego konieczny jest postulat o jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii przez ustawodawcę. W obecnym stanie prawnym wydaje się, że raczej należy przychylić się do stanowiska zakładającego niedopuszczalność przeniesienia kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego na rzecz zgromadzenia związku. Artykuł 64 ust. 1 i 3 u.s.g. oraz art. 65 ust. 1 i 3 u.s.p. uprawniają jedynie do przekazania związkowi prawa wykonywania zadań publicznych gmin lub powiatów należących do związku. Natomiast stanowienie terenowych źródeł prawa miejscowego nie stanowi odrębnego zadania publicznego. Ponadto samo wykonanie przez związek publiczny przenieszonego zadania następuje na podstawie aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy gminy lub powiatów. Poza tym, jako argument przemawiający przeciwko dopuszczeniu przenoszenia ustawowej delegacji do stanowienia takich aktów, przytacza się w literaturze treść art. 94 Konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem, iż akty prawa miejscowego mogą wydawać organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, które zostały do tego upoważnione w aktach materialnego prawa

⁸¹⁶ Zob. np. art. 19 ust 1 i 2 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (Dz. U. 2006, Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), zgodnie z którym zgromadzenie związku ma prawo uchwalić – jako akt prawa miejscowego – regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, określający prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorców usług; zob. także art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 roku *o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego* (Dz. U. 2002, Nr 42, poz. 371 z późn. zm.), zgodnie z którym organ związku może ustalić szczegółowe zasady stanowienia ulg i uprawnień przysługujących kombatantom i innym osobom w zakresie korzystania ze środków komunikacji, dodatku kompensacyjnego i ryczałtu energetycznego.

⁸¹⁷ Przeciwnikami takiego przekazania są np. K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia...*, s. 471; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP...*, s. 152; J. Borkowski, *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, Prawo XXXV, s. 40; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 86. Odmienne stanowisko w tej kwestii prezentuje jednak D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 240 oraz M. Knapik, *Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin (wybrane zagadnienia administracyjnoprawne)*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, Prawo XXXV, s. 72.

administracyjnego powszechnie obowiązującego⁸¹⁸.

Wójt i starosta poza członkostwem w zgromadzeniu związku może zostać członkiem zarządu odpowiedniego związku⁸¹⁹. Artykuł 73 ust. 2 u.s.g. i art. 71 ust. 2 u.s.p. stanowi, iż zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku spośród jego członków, z tym że dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu, o ile statut związku tak stanowi (art. 73 ust. 3 u.s.g. i art. 71 ust. 3 u.s.p.). Zatem wójt i starosta mogą stać się członkami zarządu, czego nie wyklucza również art. 27 u.s.g. i art. 26 ust. 3 u.s.p.⁸²⁰ Jako członkowie zarządu są oni zatrudniani na podstawie wyboru, ale tylko wówczas, gdy statut związku tak stanowi (art. 4 ust. 1 pkt 1d u.p.s.)⁸²¹. Jeżeli nie, to pełnią swoje obowiązki społecznie⁸²². W literaturze spotkać można jednak także odmienny pogląd w tej kwestii. Mianowicie zdaniem K. Bandarzewskiego w takim przypadku z członkami zarządu zawierane są umowy o pracę (art. 4 ust. 1 pkt u.p.s.). Uważa że nie znajduje dostatecznego oparcia w obowiązujących przepisach pogląd o nieetatowym (społecznym) pełnieniu swoich obowiązków przez członków zgromadzenia związku w przypadku, gdy statut w tej materii milczy⁸²³.

Zakładem pracy dla wójta i starosty jako członków zarządu związku jest wyodrębniona organizacyjnie jednostka stanowiąca aparat pomocniczy zarządu związku. Co prawda ani ustawa o samorządzie gminnym, ani o samorządzie powiatowym nie określa nazwy tej jednostki, to jednak zgodnie z art. 2 pkt 4 u.p.s. określa się ją mianem biura związku lub jego odpowiednika. W literaturze przyjmuje się, że najbardziej właściwym terminem na określenie tej jednostki byłaby nazwa urząd, który przecież stanowi odpowiednik np. urzędu gminy. Natomiast czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do członków zarządu wykonuje przewodniczący zgromadzenia związku (art. 7 pkt 2 u.p.s.).

Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o samorządzie powiatowym nie określa, z ilu członków powinien być złożony zarząd. Dlatego też w doktrynie przyjmuje

⁸¹⁸ Tak K. Bandarzewski, *Związki, stowarzyszenia i porozumienia...*, s. 448.

⁸¹⁹ Zdaniem K. Bandarzewskiego nie można jednocześnie uczestniczyć w zgromadzeniu związku (czyli organie kontrolującym pracę zarządu) i w jego zarządzie – K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia...*, Warszawa 2004, s. 481. Wydaje się jednak, że pogląd ten nie jest słuszny, gdyż ustawodawca nie zawarł wprost takiego zakazu. Ponadto takie założenie w odniesieniu do związku międzygminnego powodowałoby, że gminy, których wójtowie zostali wybrani do składu zarządu, nie miałyby swoich reprezentantów w zgromadzeniu związku, co byłoby sprzeczne z treścią art. 70 ust. 1 i 3 u.s.g. Można by co prawda założyć, że w razie wyboru wójta na członka zarządu skorzystałby on z regulacji art. 70 ust. 2 u.s.g., ale niekoniecznie, gdyż ustawodawca nie zastrzegł w tym przepisie, że mechanizm ten uruchamiany jest obligatoryjnie z mocy ustawy w razie wyboru wójta na członka zarządu związku.

⁸²⁰ Przepisy te zawierają ograniczenia w łączeniu mandatu wójta i członka zarządu powiatu z wykonywaniem innych funkcji. Ponieważ przepisy te nie mają charakteru regulacji ograniczających prawo do pełnienia określonych funkcji, zatem nie podlegają wykładni rozszerzającej, lecz jedynie zawężającej, a z ich treści ograniczenie takie nie wynika.

⁸²¹ Tak też NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2010 roku, sygn. akt II OSK 1678/10, Lex nr 746726.

⁸²² Tak też A. Agopszowicz, którego zdaniem jedyną formą zatrudnienia przewodniczącego zarządu i pozostałych członków jest wybór – A. Agopszowicz, *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1999, s. 464.

⁸²³ K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia...*, Warszawa 2010, s. 669; tak też, wydaje się, H. Szewczyk, *Zatrudnienie pracowników samorządowych na podstawie wyboru*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 3, s. 41.

się, że zarząd ten nie powinien liczyć więcej niż 5 członków, gdyż większa liczebność obniżałaby sprawność jego działania⁸²⁴. Pogląd ten w pełni zasługuje na uznanie, gdyż nawiązuje w drodze analogii do rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w zakresie liczby członków zarządu powiatu (od trzech do pięciu) lub województwa (zawsze pięciu). Nie można jednak wykluczyć innego rozwiązania, przy czym liczbę członków zarządu powinien zawsze dokładnie określać statut związku.

Podsumowując: wójt i starosta reprezentują także daną jednostkę samorządową w związkach międzygminnych lub powiatów. Natomiast prawo to nie przysługuje marszałkowi z uwagi na to, iż w aktualnym stanie prawnym nie istnieje możliwość tworzenia związków województw⁸²⁵.

3. Obowiązek wójta i starosty przedłożenia przepisów porządkowych

Poza obowiązkiem przedstawienia wojewodzie aktów ustanawiających przepisy porządkowe, wójt zgodnie z art. 41 ust. 5 u.s.g. przesyła te akty następnego dnia po ich ustanowieniu do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina. Podobnie postępuje starosta, który przesyła takie przepisy organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów (art. 42 ust. 4 u.s.p.). Obowiązek ten stanowi formę współdziałania informacyjnego pomiędzy organami wykonawczymi sąsiadujących ze sobą gmin i powiatu, na obszarze którego położona jest gmina ustanawiająca takie przepisy albo sąsiadujących ze sobą powiatów i gmin położonych na obszarze powiatu wydającego powiatowe przepisy porządkowe. Ustawodawca nakazał wójtom i starostom taki sposób postępowania niezależnie od obowiązku ogłoszenia i opublikowania tych przepisów w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zarówno art. 41 ust. 5 u.s.g., jak i art. 42 ust. 4 u.s.p. stanowi ogólnie o konieczności przesłania do wiadomości przepisów porządkowych gminy i powiatu. Dlatego też należy uznać, iż mowa tu nie tylko o przepisach wydawanych przez organy stanowiące tych jednostek, ale również wydawanych w przypadkach niecierpiących zwłoki przez organy wykonawcze (czyli w gminie przez wójta, zaś w powiecie przez zarząd)⁸²⁶. Obowiązek ten uzasadniony jest swoistością aktów porządkowych, wydawanych najczęściej w sytuacjach nagle pojawiających się zagrożeń i wymagających niezwłocznego zastosowania. W związku z tym zachodzi konieczność szybkiego przedstawienia tych aktów najbliższym sąsiadom, gdyż bez znajomości ich treści nie ma mowy o ich skuteczności⁸²⁷. Ponadto obowiązek ten ma także istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości powstania kolizji norm prawnych. Jeżeli bowiem ustawodawca nie nakazałby wójtom powiadomienia o wydanych przepisach porządkowych starosty powiatu – na obszarze którego położona jest gmina

⁸²⁴ Tak B. Dolnicki, *Samorząd...*, Kraków 2003, s. 154.

⁸²⁵ Jediną podstawę do utworzenia związków województw stanowił art. 18 pkt 18 u.s.w., w myśl którego do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należało podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia związków, stowarzyszeń, fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich. Jednakże w wyniku nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2001 roku przepis ten skreślono.

⁸²⁶ Inaczej P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 299, gdzie wydaje się, że autor odnosi ten obowiązek jedynie do zarządzeń porządkowych wydanych przez organ wykonawczy danej gminy.

⁸²⁷ D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 297.

ustanawiająca te przepisy – zanim zostaną one ogłoszone i opublikowane, to wówczas odpowiedni organ powiatu – nie wiedząc o istnieniu przepisów gminnych – mógłby w celu zapobieżenia pojawiającemu się zagrożeniu na obszarze większym niż jedna gmina, wydać w tej samej sprawie powiatowe przepisy porządkowe. Wówczas na obszarze gminy położonej na obszarze tego powiatu teoretycznie obowiązywałyby zarówno gminne, jak i powiatowe przepisy porządkowe. W takiej sytuacji powstaje pytanie: które przepisy należałoby stosować na obszarze gminy, a co za tym idzie, przy użyciu której reguły kolizyjnej rozstrzygnąć tę kwestię? Ponieważ każda jednostka samorządu terytorialnego zajmuje pozycję równorzędną i jest niezależna od pozostałych, nie można przyjmować, że przepisy powiatowe zajmują wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa tylko dlatego, że obowiązują na obszarze większym niż obszar jednej gminy. Zatem wobec braku jakiegokolwiek hierarchii aktów prawa miejscowego jedynym sposobem na to, aby udzielić odpowiedzi na postawione powyżej pytanie, jest analiza przesłanek uprawniających organy danych jednostek do stanowienia przepisów porządkowych. Warunkiem *sine qua non* wydania uchwały lub zarządzenia porządkowego jest brak regulacji prawnej w danym zakresie. Z punktu widzenia interesującej nas kwestii, najważniejsze będzie ustalenie momentu uchwalenia tych przepisów, czyli tego, która jednostka jako pierwsza uregulowała daną sprawę w drodze przepisów prawa miejscowego. Jeżeli jako pierwsza przepisy porządkowe ustanowiłaby gmina, to powiat nie byłby już uprawniony do wydania takich przepisów na całym swoim obszarze, a jedynie na tej jego części, która nie obejmuje danej gminy⁸²⁸. W gminie tej w przedmiotowym zakresie istniałaby już bowiem powszechnie obowiązująca regulacja prawna, a zatem brakowałoby jednej z podstawowych przesłanek uprawniających do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym. W związku z tym ustanowione przez powiat przepisy porządkowe mogłyby obowiązywać na jego obszarze, z wyjątkiem obszaru gminy, która owe kwestie uregulowała już wcześniej. I chociaż przepisy ustanowione przez powiat byłyby przepisami nowszymi, nie znalazłaby tutaj zastosowania reguła *lex posteriori derogat legi priori*. Gdybyśmy bowiem przyjęli, że te nowsze przepisy wyłączają przepisy dawniejsze, wówczas należałoby uznać, że mamy do czynienia ze zmianą treści obowiązującego już aktu. Tymczasem w przypadku przepisów porządkowych taka zmiana możliwa jest tylko wtedy, gdy późniejszy akt porządkowy zostaje wydany przez ten sam organ, który ustanowił wcześniejszy przepis porządkowy.

Podobnie sprawa przedstawia się w sytuacji, gdy w pierwszej kolejności zostałyby ustanowione przepisy porządkowe na obszarze powiatu, a dopiero później miałyby być realizowane uprawnienia prawotwórcze na poziomie gminy⁸²⁹.

Powyższe rozważania jednoznacznie wskazują, że obowiązek informowania wójtów sąsiednich gmin i starosty, albo starostów sąsiednich powiatów i wójtów gmin leżących na obszarze danego powiatu ma ogromne znaczenie. Zatem cel tych regulacji nie budzi wątpliwości, podobnie zresztą jak charakter prawny terminu, w którym zgodnie z art. 41 ust. 5 u.s.g. i art. 42 ust. 4 u.s.p. obowiązek ten powinien być spełniony. W literaturze

⁸²⁸ Podobnie G. Frister, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 151.

⁸²⁹ Tak też R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 69; G. Jyż, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 515.

zgodnie przyjmuje się, że jest to termin instrukcyjny, a nie ustawowy. W związku z tym jego przekroczenie nie wywołuje jakichkolwiek skutków prawnych. Jednakże zdaniem P. Dobosza omawiany tu obowiązek informacyjny ma także znaczenie prewencyjne dla sąsiednich gmin i powiatów. Dlatego też jego niedopełnienie lub nieterminowe wypełnienie może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą jednostki samorządu terytorialnego ustanawiającej przepisy porządkowe wobec pozostałych uprawnionych jednostek. Warunkiem powstania takiej odpowiedzialności jest jednak wykazanie w postępowaniu sądowym rzeczywistej szkody, powstałej wskutek niedopełnienia obowiązku informacyjnego, czyli nieprzekazania uchwały lub zarządzenia porządkowego⁸³⁰.

IV. Zadania i kompetencje wójta

Wraz z zastąpieniem w gminie kolegiального zarządu monokratycznym organem wykonawczym, wójt oprócz tego że zachował swoje zadania i kompetencje, przejął również dotychczasowe funkcje organu, któremu niegdyś przewodniczył. W związku z tym obecnie posiada on szereg kompetencji, które w powiecie i województwie nadal pozostają kompetencjami odpowiednich zarządów. Dlatego też omówione w tej części pracy zadania i kompetencje nie przysługują staroście i marszałkowi. Do zadań wójta należy zatem wykonywanie uchwał rady gminy⁸³¹ (zarówno ustanawiających przepisy gminne powszechnie obowiązujące na terenie gminy, jak i uchwał nieposiadających takiego charakteru) oraz wykonywanie zadań gminy określonych przepisami prawa (art. 30 ust. 1 u.s.g.). Wójt jest co prawda organem wykonawczym⁸³² gminy, ale może on również podejmować akty o charakterze stanowiącym, o ile wynika to z przepisu prawa, albo gdy kompetencje stanowiące zostaną mu przekazane przez radę gminy. Wykonywanie zadań gminy oznacza uprawnienie, ale i obowiązek wójta, podejmowania określonych aktów woli (stanowienie) i następnie ich wykonywanie. Wójt – w ramach zasad ustanowionych przez radę – rozstrzyga np. o tym, jakie składniki mienia powinny być przekazane jednostkom pomocniczym do korzystania⁸³³, a następnie tym jednostkom je przekazuje. Do aktów o charakterze stanowiącym zaliczyć można również – wydawane w przypadkach niecierpiących zwłoki – zarządzenia porządkowe, ale i także inne zarządzenia wójta⁸³⁴. Również przygotowywania projektów uchwał rady gminy nie można zaliczyć do zadań wykonawczych. Zatem wójt wykonuje nie tylko uchwały organu stanowiącego, ale także powzięte przez siebie akty stanowienia prawa⁸³⁵. Natomiast do wykonawczych zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym i wykonywanie budżetu.

⁸³⁰ P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 485.

⁸³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 roku, sygn. akt II OSK 1033/10, Lex nr 737686, a także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 grudnia 2009 roku (sygn. akt PN.0911-396/09, Dz.Urz.Warm. 2010, nr 5, poz. 162), w którym Wojewoda wyraźnie wskazał: „Stosownie do art. 30 u.s.g., to wójt gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa. Brak jest zatem podstaw do rozszerzenia przez radę gminy kręgu podmiotów uprawnionych do wykonania uchwały”.

⁸³² Ale nie jest to wykonawstwo w sensie technicznym – zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 128.

⁸³³ Zob. art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.

⁸³⁴ J. Rychlik, *Organy wykonawcze...*, s. 126.

⁸³⁵ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 258.

O ile charakter zadań nie wymaga uprzedniego podjęcia rozstrzygnięcia przez radę gminy, wójt wykonuje te zadania bezpośrednio⁸³⁶. Zgodnie z art. 30 ust. 3 u.s.g. wójt w zakresie realizacji zadań własnych podlega wyłącznie radzie gminy. Nie oznacza to jednak, że w zakresie realizacji zadań zleconych podlega komuś innemu (zapewne jakiemuś organowi administracji rządowej)⁸³⁷. Można by domniemywać, iż ustawodawca, skreślając art. 30 ust. 2 pkt. 6 u.s.g.⁸³⁸, przekazał wykonywanie zadań zleconych do wyłącznej właściwości rady gminy. Jednakże biorąc pod uwagę ogólne zasady podziału zadań pomiędzy organami gminy, wydaje się, że w ramach realizacji zadań zleconych czynności wykonawcze i tak należą do wójta. Natomiast z formuły zawartej w art. 30 ust. 3 u.s.g. nie wynikają dla rady gminy żadne szczególne kompetencje o charakterze nadzorczym⁸³⁹.

1. Przygotowywanie projektów uchwał rady gminy

W art. 30 ust. 2 pkt. 1 u.s.g. wójt został upoważniony do przygotowywania projektów uchwał rady gminy. Funkcja projektodawcza wójta wykracza poza jego kompetencje wykonawcze. Realizując tę funkcję, w zasadzie inspirować on może pracę organu stanowiącego, ale jednocześnie powinien zapewnić fachowe przygotowanie skomplikowanych dokumentów⁸⁴⁰. W doktrynie jednak powszechnie przyjmuje się, że treść tego przepisu nie wprowadza wyłącznej kompetencji wójta w tym względzie. Ustawodawca bowiem przy redagowaniu art. 30 ust. 2 u.s.g. nie posłużył się sformułowaniem „do wyłącznej właściwości wójta należy”, tak jak to zrobił np. w art. 18 ust. 2 u.s.g., gdzie wyraźnie podkreślił, że wymienione w tym przepisie kompetencje należą do wyłącznej właściwości organu stanowiącego⁸⁴¹.

Zatem należy uznać, że projekty uchwał mogą być przygotowywane nie tylko przez wójta, ale również przez samą radę gminy, komisje rady oraz poszczególnych radnych⁸⁴². Nie ulega jednak wątpliwości, że wójt jest podstawowym i jedynym określonym w ustawie organem posiadającym inicjatywę uchwałodawczą⁸⁴³.

Projekty wójta powstają na wniosek rady lub z jego własnej inicjatywy. Obowiązek taki może jednak wynikać także z przepisu ustawy. Zgodnie bowiem z art. 233 w zw. z art. 2 pkt 2 u.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały:

- 1) budżetowej,
- 2) o prowizorium budżetowym,
- 3) o zmianie uchwały budżetowej

przysługuje wyłącznie wójtowi. Ponadto w myśl art. 238 ust. 1 u.f.p. to wójt

⁸³⁶ Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego...*, s. 56.

⁸³⁷ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 257.

⁸³⁸ Artykuł 30 ust. 2 pkt 6 u.s.g. stanowił, iż do zadań wójta należało wykonywanie zadań zleconych określonych w art. 8 u.s.g. Przepis ten został skreślony ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497.

⁸³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1995 roku, sygn. akt IV SA 814/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 84.

⁸⁴⁰ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania...*, s. 54.

⁸⁴¹ Tak m.in. M. Kotulski, *Władze powiatu...*, s. 15.

⁸⁴² A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 68.

⁸⁴³ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*, s. 228.

sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej. W związku z tym rada gminy nie może samodzielnie opracować takiego projektu. Jednakże może ona dokonać oceny przedstawionego przez wójta projektu i może go nie przyjąć, jeśli byłby niezgodny z przepisami prawa, albo z określoną przez radę procedurą uchwalania budżetu lub rodzajami i szczegółowością materiałów informacyjnych towarzyszących budżetowi. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w uchwale z dnia 19 stycznia 1994 roku uznała, że w takim przypadku rada gminy może zobowiązać wójta do uzupełnienia (ewentualnie poprawienia) przedstawionego projektu lub nawet do przygotowania nowego⁸⁴⁴. Jednakże, jak podkreśla P. Kryczko, „korzystanie z takiego rozwiązania w celu wymuszenia dokonania przez wójta zmian merytorycznych w projekcie budżetu nie jest dopuszczalne”⁸⁴⁵.

Wójt, jako autor projektu uchwały budżetowej, uprawniony jest do dokonywania w nim zmian. Ale zgodnie z art. 240 ust. 2 u.f.p. także i rada gminy została uprawniona do samodzielnego wprowadzania zmian do projektu przekazanego przez wójta, z tym że jedynie takich, które nie powodują zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu budżetu gminy. Takie bowiem zmiany wymagają już zgody wójta. Zatem organ stanowiący gminy może po pierwsze samodzielnie zwiększyć wydatki, jeżeli tylko w projekcie jest nadwyżka budżetowa, doprowadzając w ten sposób do jej zmniejszenia, ewentualnie maksymalnie do zrównoważenia budżetu. Po drugie, może zmniejszyć określone wydatki, a w zamian za to – do równowartości tych zmniejszonych – zwiększyć inne lub wprowadzić nowe, dotąd nieprzewidziane w projekcie. W związku z tym rada nie może ani zmniejszyć dochodów, ani zwiększyć wydatków w taki sposób, żeby jednocześnie zwiększały deficyt w budżecie gminy⁸⁴⁶.

Konkludując należy uznać, iż art. 240 ust. 2 u.f.p. wprowadza bezwzględny zakaz wprowadzania w projekcie uchwały budżetowej przez radę gminy takich zmian, które skutkowałyby zwiększeniem deficytu budżetowego. Przekazany więc przez wójta projekt nie może bez jego inicjatywy lub zgody zostać zmieniony do czasu zwołania sesji budżetowej. Przyjęte rozwiązanie ocenić należy pozytywnie, ponieważ stanowi ono gwarancję dla wójta, że będzie on ponosił odpowiedzialność za wykonanie budżetu, którego jest autorem. „Ustawodawca dokonał więc definitywnego rozdzielenia stanowienia budżetu od jego wykonania”⁸⁴⁷.

Prawodawca w art. 238 ust. 1 u.f.p. wyznaczył wójtowi określony termin do przygotowania projektu uchwały. Z przepisu tego wynika bowiem, iż projekt uchwały budżetowej wraz z jego uzasadnieniem oraz innymi materiałami określonymi w uchwale, o której mowa w art. 234 u.f.p., wójt przedkłada radzie gminy najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy oraz celem zaopiniowania przesyła projekt regionalnej izbie obrachunkowej⁸⁴⁸.

⁸⁴⁴ Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 19 stycznia 1994 roku, sygn. akt 171/94, OwSS 1994, z. 3, poz. 140.

⁸⁴⁵ P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 379.

⁸⁴⁶ Zob. szerzej na ten temat P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa...*, Warszawa 2004, s. 379–381.

⁸⁴⁷ J. Glumińska-Pawlic, *Finanse powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 397.

⁸⁴⁸ Szerzej na temat wyrażenia opinii przez RIO zob. J. Glumińska-Pawlic, *Finanse powiatu...*, s. 396; a także W. Miemieć, *Zakres nadzoru realizowanego przez regionalne izby obrachunkowe*, „Poradnik Samorządowy”

W literaturze przedmiotu nie ma zgodności w kwestii charakteru prawnego terminu przedstawienia projektu. Użyta w treści art. 238 ust. 1 u.f.p. formuła „do dnia 15 listopada” sugeruje, że jest to termin, którego wójtowi przekroczyć nie wolno. Dlatego też zdaniem J. Glumińskiej-Pawlic z brzmienia tego przepisu wynika, że nie jest to termin instrukcyjny, a zatem wójt jest nim bezwzględnie związany, a rada gminy nie może go wydłużyć⁸⁴⁹. Jednakże żadne przepisy nie określają skutków niedotrzymania tego terminu. Przede wszystkim nieprzedstawienie projektu w tym terminie nie pozbawia wójta jego kompetencji. Co więcej, projekt złożony po dniu 15 listopada jest tak samo ważny, jak gdyby został złożony w terminie. Ponadto ustawodawca nie zaliczył przekroczenia tego terminu do czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem należy raczej przyjąć, iż termin określony w art. 238 ust. 1 u.f.p. ma raczej charakter instrukcyjny⁸⁵⁰.

Jak słusznie zauważył P. Kryczko, „podstawową przyczyną usprawiedliwionego niedotrzymania terminu >>15 listopada<< są opóźnienia legislacyjne dotyczące ustaw kształtujących dochody i wydatki gmin. Przygotowanie pełnego, rzetelnego projektu budżetu gminy do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy nie wydaje się możliwe, skoro do tego dnia nie zostaną np. opublikowane zmiany stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, a tym samym nie wiadomo, na jakie wpływy z tytułu udziałów w tych podatkach może faktycznie liczyć gmina. Wójt opracowując projekt, może co prawda oprzeć się na informacji przekazanej mu przez ministra finansów o planowanych dla tej gminy kwotach dochodów z budżetu państwa oraz o kwotach planowanych udziałów (...), jednakże wielkości te mogą ulec znacznym zmianom w trakcie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową i tzw. uchwałami okobudżetowymi”⁸⁵¹. W związku z tym przedstawienie projektu budżetu gminy do dnia 15 listopada, który następnie okazałby się zgodny z kwotami środków finansowych przeznaczonych dla danej gminy w budżecie państwa, wydaje się mało prawdopodobne.

2. Gospodarowanie mieniem gminy

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wójt gospodaruje mieniem komunalnym. Kompetencja ta obejmuje z jednej strony zadania wynikające z uchwał rady gminy (w szczególności uchwał podjętych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a u.s.g.), z drugiej zaś – zadania wynikające z przepisów prawa (zwłaszcza z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami)⁸⁵². Przy omawianiu tego zagadnienia już na wstępie powstają wątpliwości, co kryje się pod pojęciem „mienie komunalne”. Zgodnie z treścią art. 43 u.s.g. mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące 1993/94, nr 2, poz. 62 i n.; zob. także postanowienie NSA z dnia 5 listopada 1997 roku, sygn. akt III SA 1155/97, „Finanse Komunalne” 1998, nr 2, s. 63.

⁸⁴⁹ J. Glumińska-Pawlic, *Finanse powiatu...*, Kraków 2005, s. 395. Podobnie Z. Gilowska, *Gminna gospodarka finansowa*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 360. Obie autorki nie wskazują jednak, jaki charakter w takim razie ma ów termin i jakie konsekwencje wiąże się z jego przekroczeniem.

⁸⁵⁰ Tak też P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 570.

⁸⁵¹ Ibidem.

⁸⁵² J. Jagoda, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 533.

do gmin i innych gminnych osób prawnych. Przymiotnik „komunalne” użyty w art. 43 u.s.g. ma charakter podmiotowy i oznacza, że jedynymi podmiotami, którym przysługuje mienie komunalne, są: gmina, związek komunalny, osoba prawna utworzona wyłącznie przez związek międzygminny oraz gminna osoba prawna. Mienie posiadane przez te podmioty stanowi kategorię „mienia komunalnego”⁸⁵³. Ponadto, jak słusznie zauważył K. Bandarzewski⁸⁵⁴, tak czytana definicję mienia komunalnego podważono w Rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 listopada 2003 roku w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego⁸⁵⁵. Porównanie § 1 z § 2 rozporządzenia prowadzi do wniosku, iż pojęcie „mienie komunalne” obejmuje mienie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Także art. 3 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸⁵⁶ określa mienie komunalne jako mienie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Wydaje się jednak, że w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. chodzi o mienie komunalne w rozumieniu ogółu praw i obowiązków majątkowych przysługujących gminie, a niekoniecznie rozumianych jako zbiorcza nazwa praw majątkowych przynależnych do wszystkich gminnych osób prawnych (czyli mienie w rozumieniu art. 43 u.s.g.).

Zdaniem J. Jagody przez mienie komunalne rozumieć należy prawa i obowiązki o charakterze majątkowym wynikające zarówno ze stosunków administracyjnych, jak i cywilnoprawnych⁸⁵⁷. Gospodarowanie⁸⁵⁸ z kolei polega na podejmowaniu czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji (społeczno-gospodarczego przeznaczenia) tych praw i obowiązków⁸⁵⁹. Upoważnienie bowiem wójta do gospodarowania mieniem gminy wymaga zachowania wynikającego z art. 15 ust. 1 u.s.g. i art. 26 ust. 1 u.s.g. podziału kompetencji pomiędzy nim a radą. Zatem do organu stanowiącego należy konkretyzacja społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa lub obowiązku majątkowego, zaś do wójta realizacja tak skonkretyzowanego przeznaczenia tego prawa lub obowiązku⁸⁶⁰. W związku z upoważnieniem wójta do gospodarowania mieniem gminy został on – z mocy art. 46 u.s.g. uprawniony do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy. Wyposażenie wójta we wspomnianą kompetencję znacznie wzmocniło

⁸⁵³ A. Agopszowicz, *Mienie komunalne*, [w:] *Prawo...*, s. 90.

⁸⁵⁴ K. Bandarzewski, *Władze gminy...*, Warszawa 2004, s. 247.

⁸⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 listopada 2003 roku w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, Dz. U. Nr 206, poz. 2004.

⁸⁵⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2010, Nr 234, poz. 1536.

⁸⁵⁷ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 258; zob. także wyrok NSA z dnia 28 lipca 1992 roku (sygn. akt SA/Wr 632/92, „Wokanda” 1993, nr 1, s. 22), w którym NSA przyjął, że „sprawy najmu i dzierżawy lokali użytkowych należą do zakresu gospodarowania mieniem gminy, które to zadanie mieści się w zakresie spraw należących do zarządu gminy”.

⁸⁵⁸ Należy odróżnić pojęcie gospodarowania (gospodarka) mieniem komunalnym od pojęcia gospodarki komunalnej. Zakres tego drugiego pojęcia wyznaczają przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej i jest on węższy od zakresu pojęcia gospodarowania mieniem komunalnym – szerzej na ten temat zob. M. Stańko, *Pojęcie, przedmiot i źródła gospodarowania mieniem komunalnym*, [w:] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 25.

⁸⁵⁹ A. Agopszowicz, *Władze gminy...*, s. 223; por. także M. Stańko, *Pojęcie, przedmiot i źródła...*, s. 25.

⁸⁶⁰ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 259.

jego pozycję, ale równocześnie spowodowało zwiększenie jego odpowiedzialności. Może on wprowadzić – zgodnie z art. 46 ust. 2 u.s.g. – upoważnić do składania oświadczeń w tym zakresie swojego zastępcę samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą, jednakże odpowiedzialność za prawidłowość podjętych decyzji i tak w każdym przypadku spoczywa na wójcie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 1998 roku stwierdził, że art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. upoważnia organ wykonawczy do gospodarowania mieniem komunalnym i wydania przez wójta – na jego podstawie – zarządzenia rozporządzającego mieniem w ramach zasad określonych uchwałą rady gminy⁸⁶¹. Co prawda orzeczenie to zapadło w poprzednim stanie prawnym, kiedy to organem wykonawczym w gminie był zarząd, ale z chwilą zastąpienia kolegiального zarządu monokratycznym wójtem, treść art. 30 u.s.g. nie uległa zmianie, poza tym że wyraz „zarząd” zamieniono wyrazem „wójt”. Tak więc przepis art. 30 u.s.g. przed 2002 rokiem zawierał wyliczenie zadań zarządu, a obecnie wójta. Jednakże zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. owo gospodarowanie mieniem w zakresie przekraczającym czynności zwykłego zarządu wymaga podjęcia przez radę gminy stosownych uchwał. Poza tym pełnomocnictwo, którym dysponuje wójt na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., stanowi pełnomocnictwo ogóle. Zatem zgodnie z art. 98 k.c. obejmuje ono umocowanie do czynności zwykłego zarządu. Do czynności przekraczających ten zakres potrzebne jest pełnomocnictwo określające ich rodzaj, chyba że ustawa wymaga pełnomocnictwa do poszczegółnej czynności⁸⁶².

Wynikający z art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. obowiązek podjęcia stosownej uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu obowiązywał także przed zmianami z 2002 roku, kiedy to organem wykonawczym gminy był kolegialny zarząd. Przepis ten również został zmieniony art. 43 pkt 4d ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zmiana ta – podobnie jak zmiana art. 30 u.s.g. – nie miała jednak charakteru merytorycznego, a jedynie polegała na zastąpieniu w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. wyrazu „zarząd” wyrazem „wójt”. W związku z tym wójt nie został zwolniony z obowiązku uzyskania zgody rady gminy na szczegółowo wymienione w tych przepisach czynności w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu mieniem komunalnym. Czynności tam wyliczone, dokonane bez odpowiedniego upoważnienia organu stanowiącego, będą więc nieważne⁸⁶³.

Wójt, podejmując jakiegokolwiek działania w zakresie gospodarowania mieniem gminy, zobowiązany jest na podstawie art. 50 u.s.g. do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu, zgodnie z przeznaczeniem tego mienia oraz do jego ochrony. Przez „szczególną staranność” należy rozumieć staranność wyższą niż należąca⁸⁶⁴. Z kolei staranność należąca – zgodnie z art. 355 § 1 k.c. – oznacza staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Ustawodawca w art. 50 u.s.g. nie wskazał jednak żadnych kryteriów tej staranności⁸⁶⁵. Wymaganie zachowania szczególnej staranności dotyczy stosunku, jaki łączy gminę z osobą uczestniczącą w zarządzaniu mieniem komunalnym⁸⁶⁶.

⁸⁶¹ Wyrok NSA z dnia 19 maja 1998 roku, sygn. akt I SA 1998/97, Lex nr 44675.

⁸⁶² K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów...*, s. 15.

⁸⁶³ Ibidem.

⁸⁶⁴ Tak P. Czechowski, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 13–140.

⁸⁶⁵ A. Agopszowicz, *Mienie komunalne...*, s. 333–334.

⁸⁶⁶ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 355.

Brak zachowania szczególnej staranności przez wójta może uzasadniać jego odpowiedzialność majątkową, czyli cywilnoprawną⁸⁶⁷ (za szkody wyrządzone w mieniu), dyscyplinarną, porządkową, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karną⁸⁶⁸ lub polityczną (polegającą na podjęciu przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta). W literaturze przedmiotu wskazano, że zarzut niedołożenia szczególnej staranności może być postawiony wójtowi nawet wówczas, gdy można mu przypisać drobne, nieusprawiedliwione niedbalstwo⁸⁶⁹. Natomiast zdaniem NSA powyższa teza nie oznacza jednak niedopuszczalności elementu ryzyka w odniesieniu do działań związanych z zarządzaniem mieniem komunalnym. W wyroku z dnia 17 maja 1995 roku NSA przyjął, że „uchwała rady gminy upoważniająca zarząd gminy [obecnie wójta – przyp. M.G.] do nabywania i zbywania akcji na giełdzie papierów wartościowych w granicach kwot określonych w uchwale budżetowej, nie może być oceniana jako naruszająca przepis art. 50 (...) tylko na tej zasadzie, że operacje giełdowe połączone są z określonym stopniem ryzyka”⁸⁷⁰. Istotne jest jednak to, „aby ryzyko to nie było większe niż w typowych stosunkach gospodarczych i aby podjęte w danym przypadku działanie nie miało na celu jedynie maksymalizacji zysku, ponieważ cel ten zasadniczo nie może uzasadniać działalności osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym”⁸⁷¹. Z art. 50 u.s.g. wynika, że zachowanie szczególnej staranności wymagane jest przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia, z tym że przeznaczenie mienia należy odnieść do społeczno-gospodarczego przeznaczenia konkretnego prawa majątkowego. Zatem odpowiedzialność rodzi nie tylko brak szczególnej staranności, ale także dysponowanie mieniem niezgodne z jego przeznaczeniem. Z treści art. 50 u.s.g. wynika także, że obowiązkiem wójta jest również ochrona mienia, którym gospodaruje.

Zdaniem K. Bandarzewskiego niedopuszczalne jest przyjęcie, jakoby obowiązkiem wójta było po pierwsze zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia, i po drugie jego ochrona. Musielibyśmy wówczas uznać, że „zamieszczenie w komentowanym przepisie słów >>i jego ochrona<< byłoby niezasadne i niepotrzebne, skoro ochrona każdego mienia zagwarantowana jest w kodeksie cywilnym”⁸⁷². Autor wskazuje, iż możliwa jest także inna interpretacja art. 50 u.s.g., zgodnie z którą „szczególna staranność” stanowi również kryterium ochrony mienia komunalnego. Czyli że wójt jest obowiązany po pierwsze do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem mienia i po drugie, do zachowania szczególnej staranności przy jego ochronie. K. Bandarzewski tym razem zwraca uwagę na to, że przyjęcie wniosku o wzmożonej ochronie mienia komunalnego prowadzi do podwyższenia standardu jego ochrony w stosunku np. do mienia „prywatnego”. Jego zdaniem taka interpretacja stanowiłaby przejaw uprzywilejowania mienia komunalnego, a to prowadziłoby do wniosku, że art. 50 u.s.g. byłby sprzeczny z Konstytucją. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność i inne prawa majątkowe podlegają równej

⁸⁶⁷ Odpowiedzialność cywilną za niedołożenie należytej staranności ponosi się na zasadzie winy – zob. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 171.

⁸⁶⁸ Tak A. Szewc, *Mienie komunalne...*, s. 336–337.

⁸⁶⁹ Ibidem, s. 336.

⁸⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 17 maja 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 275/95, ONSA 1996, nr 3, poz. 113.

⁸⁷¹ K. Bandarzewski, *Mienie komunalne...*, s. 356.

⁸⁷² Ibidem, s. 357.

dla wszystkich ochronie prawnej. Dlaczego zatem mienie komunalne miałyoby z mocy art. 50 u.s.g. podlegać szczególnej ochronie⁸⁷³? Autor nie znajduje odpowiedzi na tak postawione pytanie.

Wydaje się jednak, że nie istnieje potrzeba poszukiwania podstaw do szczególnej ochrony mienia komunalnego, gdyż z treści art. 50 u.s.g. jednoznacznie wynika, iż kryterium „szczególnej staranności” odnosi się tylko do wykonywania zarządu mieniem zgodnie z jego przeznaczeniem, ale już nie do jego ochrony. Gdyby tak miało być, to treść art. 50 u.s.g. z punktu widzenia zasad gramatyki języka polskiego musiałaby być następująca: „Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i przy jego ochronie”⁸⁷⁴. Należy zatem przyjąć, iż dopuszczalna jest tylko jedna interpretacja tego przepisu, i choć stanowi on w swej drugiej części powtórzenie regulacji kodeksu cywilnego, gwarantującej ochronę każdego mienia, to świadczy to tylko o braku racjonalności ustawodawcy, ale nie o niekonstytucyjności art. 50 u.s.g.

Gospodarowanie mieniem komunalnym przez wójta należy do kategorii zadań własnych gminy, w związku z tym podlega nadzorowi organów administracji rządowej, z konsekwencjami wynikającymi z art. 97 u.s.g. Ponadto działalność, do której należy gospodarowanie mieniem, podlega także kontroli rady gminy i powołanej w celach tej kontroli obowiązkowej komisji rewizyjnej.

3. Wykonywanie budżetu gminy

Do zadań wójta należy ponadto – zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. – wykonywanie budżetu gminy⁸⁷⁵. Potocznie przez wykonywanie budżetu należy rozumieć gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków przewidzianych w budżecie, stanowiące główny etap prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki finansowej na podstawie budżetu bądź w granicach przez budżet zakreślonych⁸⁷⁶. Dlatego też w literaturze przedmiotu podnosi się, że sposób wykonania budżetu, poza racjonalnym planowaniem, w decydujący sposób wpływa na poziom efektywności wykorzystania środków publicznych będących w dyspozycji samorządu terytorialnego oraz jest istotnym instrumentem zarządzania finansami lokalnymi⁸⁷⁷. Chociaż z literalnego brzmienia tego przepisu wynika jedynie obowiązek wykonania budżetu, to jednak *de facto* obowiązek ten oznacza wykonanie uchwały budżetowej, na którą składa się znacznie więcej elementów niż tylko sam budżet. Ponadto oprócz wykonania uchwały budżetowej do wykonania budżetu należy zaliczyć

⁸⁷³ Ibidem. Za brakiem podstaw do szczególnej ochrony mienia komunalnego opowiedział się także A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 99.

⁸⁷⁴ Por. art. 50 u.s.p., zgodnie z którym „zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością”. Jak widać, w ustawie o samorządzie powiatowym ustawodawca wprost wskazuje, że i zarząd, i ochrona powinny być wykonywane ze szczególną starannością.

⁸⁷⁵ Wykonywanie budżetu jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zadania organu wykonawczego gminy związane z wykonywaniem budżetu zostały określone w szczególności w art. 247, art. 248 ust. 1, art. 249 ust. 1, art. 262 ust. 1, art. 266 ust. 1, art. 267 ust. 1 oraz w art. 270 ust. 1 u.f.p.

⁸⁷⁶ J. Glumińska-Pawlic, *Finanse powiatu...*, s. 41.

⁸⁷⁷ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 145 i n.

również realizowanie wszystkich tzw. okołobudżetowych uchwał rady, których treść nie zawsze stanowi część uchwały budżetowej.

Zatem obowiązek wynikający z art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy rozumieć szeroko. Dodatkowy argument przemawiający za taką interpretacją stanowi treść art. 60 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którą wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy, a nie tylko za prawidłowość wykonania budżetu⁸⁷⁸. „Prawidłowość gospodarki finansowej” oznacza jej zgodność z przepisami prawa. Porównanie treści art. 51 u.s.g. z uprawnieniami wójta wymienionymi w art. 60 ust. 2 u.s.g. i ogólną regułą ponoszenia odpowiedzialności przez wójta za prawidłową gospodarkę gminy skłania do wniosku, iż chodzi tu wyłącznie o odpowiedzialność za jej wykonanie. Gospodarka ta w znacznym stopniu zależy jednak od rady gminy⁸⁷⁹. Zatem nie może na wójcie ciążyć odpowiedzialność za coś, co nie mieści się w granicach jego kompetencji⁸⁸⁰. Jednakże ze względu na treść art. 60 u.s.g. należy uznać, że odpowiedzialność wójta obejmuje całą gospodarkę finansową, niezależnie od tego, kto faktycznie podjął działania wykonawcze mieszczące się w ramach tej gospodarki. Z ustawy o finansach publicznych wynika, że wójt nie musi samodzielnie prowadzić w całości gospodarki finansowej gminy, za co jest już jednak odpowiedzialny. Artykuł 53 ust. 1 u.f.p. stanowi, iż każdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych – a jest nim także wójt – odpowiedzialny jest za całość jej gospodarki finansowej. Z kolei art. 53 ust. 2 u.f.p. przewiduje możliwość powierzenia przez kierownika określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom danej jednostki. Przyjęcie tych obowiązków powinno zostać stwierdzone dokumentem, określającym zakres odpowiedzialności, którą przejmują dany pracownik. Wskazane jest również, aby zawarto w nim także oświadczenie pracownika o przyjęciu tej odpowiedzialności⁸⁸¹.

W związku z tym że wójt jest osobą odpowiedzialną za prawidłową gospodarkę gminy, może on zostać pociągnięty do odpowiedzialności także za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁸². Ustawodawca wprowadził w art. 5 – 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁸³ zamknięty katalog czynów, których popełnienie rodzi odpowiedzialność. Jest rzeczą oczywistą, że wójt nie musi samodzielnie dopuścić się naruszeń, lecz wystarczy że dokona tego pracownik działający w określonym zakresie, ale w ostatecznym rozrachunku odpowiedzialność za całość tej gospodarki i tak spoczywa na wójcie. W związku z tym że wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę

⁸⁷⁸ Por. art. 60 u.s.p. i art. 70 u.s.w., zgodnie z którymi zarząd powiatu i województwa nie odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową, a jedynie za prawidłowe wykonanie budżetu.

⁸⁷⁹ Zestawienie art. 51 u.s.g. z treścią art. 60 u.s.g. pozwala na sformułowanie wniosku, że gospodarkę finansową prowadzi gmina, a za prawidłowość tej gospodarki odpowiedzialność ponosi wójt – P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa...*, s. 422.

⁸⁸⁰ J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 260.

⁸⁸¹ P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa...*, s. 423.

⁸⁸² Przez dyscyplinę finansów publicznych należy rozumieć nałożony na wójta obowiązek przestrzegania wszelkiego rodzaju norm prawnych obowiązujących jednostki budżetowe, zasad i trybu dokonywania wydatków oraz pobierania dochodów budżetowych – N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 155; zob. także J. Glumińska-Pawlic, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (wybrane aspekty)*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 63 i n.

⁸⁸³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2005, Nr 14, poz. 114, z późn. zm.

finansową gminy, ustawodawca przyznał mu wyłączne prawo do podejmowania czynności określonych w art. 60 ust. 2 u.s.g., czyli do:

- zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- dokonywania wydatków budżetowych,
- zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy,
- dysponowania rezerwami budżetu gminy,
- blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych w ustawie.

Ponadto ustawa o finansach publicznych, stanowiąca *lex specialis* w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym, bardziej szczegółowo określając kompetencje wójta, przyznaje mu w art. 247 ust. 2 u.f.p. prawo sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu gminy. Prawo to stanowi niezbędną przesłankę ponoszenia przez wójta odpowiedzialności z tego tytułu.

Artykuł 60 ust. 2 u.s.g. budzi jednak wiele wątpliwości. Po pierwsze, ze sformułowania, iż wójtowi przysługuje wyłączne prawo do czynności tak określonych wynika, jakoby wójt nie tylko miał prawo, ale i obowiązek dokonywania tych czynności. Ustawodawca w art. 60 u.s.g. nie przewidział ponadto prawa do udzielania przez wójta pełnomocnictwa do dokonywania niektórych z tych czynności innym osobom. Z dosłownego brzmienie art. 60 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wynika, jakoby wójt musiał zawsze samodzielnie dokonywać wszystkich wydatków budżetowych, a to w praktyce powodowałoby paraliż realizacji zadań budżetowych. Po drugie, wydaje się, że art. 60 ust. 2 pkt 1 u.s.g. statuujący wyłączne prawo wójta do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, jest zbędny. Takie bowiem uprawnienie wynika z samej istoty budżetu. Po trzecie, kontrowersyjne jest zastrzeżenie ustawodawcy, zgodnie z którym wójt może zaciągać zobowiązania jedynie w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy. Przecież uchwała budżetowa jest wystarczającym upoważnieniem do zaciągania zobowiązań tego rodzaju. Przewidziane są w niej bowiem kwoty wydatków na poszczególne cele. Jeżeli zatem dodatkowa uchwała miałaby stanowić podstawę do dokonywania tych czynności w określonym w niej zakresie, to rodzi się pytanie, kto w takim razie miałby prawo dysponowania pozostałą częścią tych wydatków przewidzianych w uchwale budżetowej, skoro wyłączne prawo dysponowania ustawodawca przyznał wójtowi. Po czwarte, kolejne uprawnienie przewidziane w art. 60 ust. 2 pkt 6 u.s.g. – czyli prawo blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą – pozostaje w sprzeczności z wyłącznym prawem wójta do dokonywania wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych, zgodnie z art. 260 ust. 1 w zw. z art. 177 ust. 2 u.f.p. polega na okresowym, lub obowiązującym do końca roku zakazie dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków. Blokowanie to może nastąpić w przypadku stwierdzenia:

- 1) niegospodarności w określonych jednostkach,
- 2) opóźnień w realizacji zadań,
- 3) nadmiaru posiadanych środków,
- 4) naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących w toku wykonywania budżetu.

Skoro zatem wydatków tych dokonywać może i tak tylko wójt, to jaki sens miałyby blokowanie przez niego sobie samemu tego uprawnienia. Takie rozwiązanie wydaje się nieracjonalne i zdaje się przemawiać jednak za tym, że nie tylko wójt ma prawo realizowania wydatków budżetowych. Po piąte, ustawodawca w art. 60 ust. 2 pkt 2 u.s.g. wyposażył wójta w wyłączne prawo emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy⁸⁸⁴. Koncepcja emisji tych papierów powinna uwzględniać istniejące potrzeby i precyzować przedsięwzięcie, konieczność wykupu obligacji i koszty obsługi tego długu. W przypadku zamiaru emisji regionalna izba obrachunkowa wydaje – na wniosek wójta – opinię o możliwości ich wykupu (art. 91 ust. 2 u.f.p.). Opinia ta ma charakter analogiczny do opinii o możliwości spłaty długoterminowych kredytów i pożyczek. W związku z tym nasuwa się kolejne pytanie: dlaczego ustawodawca wymienił w art. 60 u.s.g. prawo do emitowania papierów wartościowych, a pominął prawo do zaciągania kredytów i pożyczek, które także jest zastrzeżone do właściwości wójta? Jak słusznie zauważył P. Kryczko, nie można przyjąć, iż zaciąganie tych zobowiązań jest objęte zakresem art. 60 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Nie może mieć ono przecież pokrycia w ustalonych w ustawie budżetowej kwotach wydatków. Po szóste, ustawodawca w art. 60 ust. 2 pkt 5 u.s.g. przewidział prawo wójta do dysponowania rezerwami budżetowymi⁸⁸⁵. Zgodnie z art. 259 ust. 2 u.f.p. wójt może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej. Natomiast w myśl art. 259 ust. 3 u.f.p. 3. wydatki przenoszone z rezerwy ogólnej nie mogą zwiększać planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Mając na uwadze powyższe wątpliwości i kontrowersje, jakie rodzą się na tle art. 60 u.s.g., w literaturze przyjmuje się, że przepis ten jest całkowicie zbędny. „Wymienione w nim uprawnienia bowiem wynikają z przepisów innych ustaw, a w szczególności ustawy o finansach publicznych. Trudno też uznać ten przepis za próbę uporządkowania uprawnień wójta w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. Gdyby bowiem tak zrozumieć jego istotę, należałoby od razu dodać, że podjęta próba zakończyła się niepowodzeniem”⁸⁸⁶.

Wójt, jako główny dysponent środków budżetowych, ponosi odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową, którą należy wiązać z możliwością podejmowania decyzji mających realny wpływ na tę gospodarkę⁸⁸⁷. Proces wykonywania budżetu obejmuje szereg zróżnicowanych czynności faktycznych i prawnych, „których przedmiotem jest realizacja zadań finansowych ustalonych w budżecie, zmierzających zarówno pośrednio do

⁸⁸⁴ Por. art. 18 ust. 2 pkt 9b u.s.g.

⁸⁸⁵ Uprawnienie to przewidziane zostało także w art. 222 u.f.p.

⁸⁸⁶ P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa...*, s. 426.

⁸⁸⁷ Ujęte w budżecie dochody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki i rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Przekroczenie granic wyznaczonych wydatków przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego musi pociągać za sobą skutki prawne z zakresu odpowiedzialności politycznej (nieudzielenie organowi wykonawczemu absolutorium i uruchomienie procedury odwołania w drodze referendum). NSA w wyroku z dnia 7 listopada 1996 roku (sygn. akt I SA/Po 1091/96, OwSS 1997, z. 1, poz. 25) stwierdził, że w ramach funkcji politycznych jednostki samorządu można także wskazać na funkcję prawną budżetu. Uchwała budżetowa zatwierdza bowiem granice wydatków jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób wyznaczone przez organ stanowiący granice liczbowe wydatków budżetowych stają się granicami prawnymi organu wykonawczego. Za liczbami tychże wydatków kryją się określone nakazy zrealizowania zadań ważnych dla danej społeczności, których autorem jest organ stanowiący, a wykonawcą – organ wykonawczy – por. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 179.

zapewnienia realizacji dochodów i dokonywania wydatków, jak i polegających na pobieraniu dochodów i dokonywaniu wydatków budżetowych”⁸⁸⁸. Uchwalony przez radę gminy budżet ma „charakter wiążący w zakresie wykonywania ustalonych w nim zadań finansowych, ujętych w podziałkach klasyfikacji budżetowej. Przyjęte w budżecie kwoty dochodów są zadaniami dotyczącymi czerpania środków pieniężnych z określonych źródeł, natomiast kwoty wydatków oznaczają zadania w zakresie kierowania środkami na określone cele”⁸⁸⁹. Powstaje zatem pytanie: w jaki sposób można dokonać zmiany uchwały budżetowej? W literaturze przedmiotu proponuje się dokonanie rozróżnienia pomiędzy zmianą budżetu *sensu stricto* a zmianą w budżecie. Ponieważ to rada gminy na wniosek wójta podejmuje uchwałę w sprawie procedury budżetowej, decyduje o formie i zakresie objaśnień do projektu, a także do jej wyłącznej właściwości należy uchwalanie budżetu, dlatego zmiany budżetu należą również – co do zasady – do rady⁸⁹⁰. Jednakże wyłączność w podejmowaniu inicjatywy w sprawie zmiany uchwały została przyznana wójtowi (art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 233 pkt 3 u.f.p., art. 257 u.f.p.). Ponadto wójt poza inicjatywą zmian w szczególnych sytuacjach ma także prawo do samodzielnego przeprowadzania zmian budżetu, po uzyskaniu upoważnienia przez organ stanowiący (art. 258 u.f.p.). Ze swych uprawnień wójt może korzystać od momentu wejścia w życie uchwały do końca roku budżetowego. Natomiast sama rada została pozbawiona możliwości dokonywania zmian uchwały z własnej inicjatywy. Ponadto w art. 233 u.f.p. nie przewidziano związania organu stanowiącego przedmiotowym zakresem inicjatywy wójta do zmiany uchwały. Zatem wydaje się, że rada gminy nie może wykraczać poza granice zmian, które określił wójt⁸⁹¹.

Natomiast zmiana w budżecie – w przeciwieństwie do zmiany budżetu – nie powoduje zmiany globalnej kwoty planowanych dochodów i wydatków budżetowych, uchwalonych pierwotnie przez organ stanowiący. Dotyczy ona bowiem tylko wewnętrznego układu, np. wydatków, w związku z czym dopuszczalne jest przenoszenie wydatków budżetowych w sytuacji, gdy organ stwierdzi, że zaplanowane kwoty na wykonanie określonego zadania są niewystarczające, podczas gdy sumy przewidziane na realizację innego zadania okazały się zawyżone. W doktrynie przyjmuje się, że uchwała rady gminy określająca warunki, na których wójt będzie mógł skorzystać z tych uprawnień, stanowi upoważnienie będące rodzajem pełnomocnictwa publicznego do konkretnych zadań, ograniczonego czasowo do roku budżetowego⁸⁹².

⁸⁸⁸ J. Glumińska-Pawlic, *Finanse powiatu...*, s. 412.

⁸⁸⁹ Ibidem, s. 413.

⁸⁹⁰ Także w przypadku ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową zmian dokonuje rada gminy, z tym że wydaje się, iż ustalenia rady powinny zostać uprzednio uzgodnione z izbą obrachunkową – zob. A. Preisner, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX, s. 164.

⁸⁹¹ P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa...*, s. 379; zob. szerzej na temat rozdział drugi, podrozdział IV, punkt 1.

⁸⁹² T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 188.

Wypożyczenie wójta w prawo do jednoosobowego wykonywania budżetu gminy wzmocniło jego pozycję, chociaż „rozliczenie” wójta z wykonania tego obowiązku następuje w drodze uchwały rady gminy w przedmiocie udzielenia mu absolutorium⁸⁹³. Podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia mu absolutorium jest jednoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (art. 28a ust. 1 u.s.g.). Rada gminy musi jednak podjąć jeszcze jedną uchwałę w przedmiocie przeprowadzenia referendum – jednakże nie wcześniej niż na sesji zwołanej po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, a dopiero w końcowym rozrachunku mieszkańcy podejmą decyzję o odwołaniu wójta. Zatem odwołanie wójta, także z powodu nieudzielenia absolutorium, może nastąpić wyłącznie w drodze referendum lokalnego⁸⁹⁴.

4. Zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych

Ostatnie zadanie wójta wymienione w art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. stanowi zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 33 ust. 3 i ust. 5 u.s.g. wójt jest kierownikiem urzędu i z tego tytułu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W związku z tym wykonuje on zadania pracodawcy w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W obecnym stanie prawnym przepis art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. jest zbędny, gdyż uprawnienia te wynikają już z art. 33 ust. 5 u.s.g. Miał on jednak rację bytu przed zmianami z dnia 20 czerwca 2002 roku, kiedy to organem wykonawczym gminy był kolegialny zarząd. Wówczas wójt – zgodnie z art. 33 ust. 5 u.s.g. – także wykonywał uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z tym że zatrudnianie i zwalnianie tych kierowników należało do zadań zarządu gminy. Zatem art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. stanowił wówczas *lex specialis* w stosunku do art. 33 ust. 5 u.s.g. Obecnie, gdy kompetencje zarządu przejął wójt, regulacja art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. wydaje się zbędna, chyba że potraktujemy ją jako porządkującą uprawnienia wójta. Można również przyjąć, iż wyraźne podkreślenie w art. 30 ust. 2 pkt. 5 u.s.g., że do zadań wójta należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, ma na celu wyłączenie w tym zakresie jakichkolwiek kompetencji rady gminy. Okazuje się bowiem, że w praktyce powstawały w tej kwestii pewne wątpliwości. Dlatego też NSA w wyroku z dnia 7 czerwca 2006 roku⁸⁹⁵ przyjął: „Odwołanie ze stanowiska dyrektora publicznego zakładu opieki zdrowotnej, utworzonego przez gminę, w myśl art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej w związku z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

⁸⁹³ Na ten temat szerzej P. Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 20–21; zob. także M. Jerominek, *Referendum lokalne jako wyraz samorządności członków wspólnoty samorządowej*, [w:] *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, red. J. Ryszka, M. Woźniak, Opole 2006, oraz K. Sawicka, *Głosa do wyroku NSA z dnia 17 lutego 1994 roku*, sygn. akt SA/Gd 1997/93, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 70.

⁸⁹⁴ Por. J. Korczak, *Zasady odwoływania zarządu...*, s. 30 i n.

⁸⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 roku, sygn. akt II OSK 542/05, Lex nr 266287. Podobnie NSA w wyroku z dnia 19 października 2001 roku, sygn. akt II SA/Ka 1003/01, „Prawo Pracy” 2002, nr 5, s. 39. Zobacz także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 15 listopada 1999 roku, sygn. akt PR 0915/107/99, OwSS 2001, z. 1, poz. 11, w którym przyjęto, że „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, mając odrębną od gminy osobowość prawną, jest gminną jednostką organizacyjną. Rada gminy, powołując jego kierownika, działa bez umocowania ustawowego, przez co rażąco narusza art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g.”.

o samorządzie gminnym należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Z kolei w postanowieniu SN z dnia 22 stycznia 2008 roku⁸⁹⁶ uznał: „Czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika gminnej jednostki organizacyjnej dokonuje organ gminy (burmistrz), a więc posiada on również uprawnienie do działania w tym zakresie za tę jednostkę (w jej imieniu) w toczącym się przeciwko niej postępowaniu sądowym, w tym do udzielenia pełnomocnictwa procesowego”.

5. Uprawnienia prawotwórcze wójta

A. Stanowienie przepisów prawa miejscowego

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się następujące trzy rodzaje aktów prawa miejscowego⁸⁹⁷:

- przepisy wydawane na podstawie delegacji ustawowej, czyli tzw. przepisy wykonawcze,
- przepisy strukturalno-organizacyjne (inaczej zwane ustrojowymi)⁸⁹⁸,
- przepisy porządkowe⁸⁹⁹.

Każdy z tych rodzajów przepisów wydawany jest w innych sprawach i w innych okolicznościach, a także przez różne organy. Powstaje zatem pytanie: do wydawania których przepisów prawa miejscowego upoważniony został wójt? Aby udzielić odpowiedzi na tak zadane pytanie, należy dokonać szczegółowej analizy art. 40 u.s.g.

a) przepisy wykonawcze

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. prawo⁹⁰⁰ stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych⁹⁰¹ (czyli tzw.

⁸⁹⁶ Postanowienie SN z dnia 22 stycznia 2008 roku, sygn. akt II PZ 62/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 68.

⁸⁹⁷ Akty prawa miejscowego stanowią kategorię źródeł prawa powszechnie obowiązującego o ograniczonym zakresie obowiązywania, gdyż jak wynika z art. 94 Konstytucji RP, obowiązują one „na obszarze działania” terenowych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, które ze swej istoty mają strukturę tylko terytorialną, a nie ogólnokrajową – zob. szerzej P. Dobosz, *Quasi – akty prawa miejscowego*, [w:] *Problemy prawne w działaniu samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 134; zob. także D. Dąbek, *Działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego. Dziesięć lat doświadczeń*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red.) S. Michałowski, Lublin 2002, s. 53 i n. Na temat przyczyn wyposażenia organów jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje prawotwórcze zob. E. Ochendowski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu województwa i powiatu*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1999, No 2154, Prawo CCLXVI, s. 276.

⁸⁹⁸ Zob. B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 czerwca 1993 roku, sygn. akt SA/Wr 516/93*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 75 i n.

⁸⁹⁹ Tak np. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 190; P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego...*, s. 283–284.

⁹⁰⁰ Kompetencja do stanowienia powszechnie obowiązujących norm prawa lokalnego przez organy jednostek samorządu terytorialnego uznawana jest za jedną z najbardziej istotnych cech samorządu terytorialnego rozumianego jako forma decentralizacji administracji publicznej – por. W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 10. Jednakże z literalnego brzmienia art. 40 ust. 1 u.s.g. nie wynika, czy wyposażenie samorządu terytorialnego w kompetencje prawotwórcze tworzy dla gminy jedynie prawo, czy też może obowiązek podejmowania działań prawotwórczych – zob. szerzej na ten temat D. Dąbek, *Stanowienie prawa miejscowego – prawo czy obowiązek jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 155 i n.

⁹⁰¹ Przepisy wykonawcze wydawane są na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej, czyli

przepisów wykonawczych) przysługuje gminie. Jak widać, ustawodawca w tym przepisie nie wskazał, który dokładnie organ uprawniony jest do wydawania tych przepisów. Jednakże zgodnie z ogólnym podziałem kompetencji pomiędzy organy gminy przyjąć należy, iż w tym przypadku organem uprawnionym do stanowienia przepisów w gminie jest rada gminy (jako organ stanowiący). W związku z tym jedynie rada gminy ma prawo do wydawania przepisów wykonawczych. Gdyby prawo takie miało przysługiwać również wójtowi, konieczna byłaby dodatkowa regulacja upoważniająca go – na zasadzie wyjątku – do stanowienia przepisów wykonawczych. Takiego przepisu jednak ustawodawca nie przewidział w ustawie o samorządzie gminnym ani w żadnej innej ustawie⁹⁰².

b) przepisy porządkowe

O ile wójt nie został upoważniony do wydawania przepisów wykonawczych, o tyle nie ulega już wątpliwości, że wójt został wyposażony – w szczególnych przypadkach – w prawo stanowienia przepisów porządkowych. Przepisy te – co do zasady – również wydaje rada gminy, co wyraźnie wynika z treści art. 40 ust. 3 u.s.g.⁹⁰³ Zgodnie bowiem z tym przepisem w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia⁹⁰⁴ obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Jednakże w art. 41 ust. 2 u.s.g. ustawodawca postanowił, że w przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe w gminie może wydawać wójt w formie zarządzenia. Wprowadzając powyższy wyjątek, miał on na celu usprawnienie procedury stanowienia przepisów porządkowych w sytuacji, gdy potrzeba ich wydania pojawiła się nagle. Od organu monokratycznego można bowiem oczekiwać zdecydowanie szybszego działania i reagowania w sytuacjach niecierpiących zwłoki, niż od wieloosobowego organu stanowiącego, z uwagi na konieczność zwołania sesji rady i zebrania się odpowiedniego kworum zdolnego do podjęcia stosownej uchwały⁹⁰⁵.

Przepis art. 41 ust. 2 u.s.g. wprowadza zatem wyjątek od ogólnej reguły wyrażonej w art. 40 ust. 3 u.s.g. Uregulowanie to ma więc charakter subsydiarny, ale nie wobec art. 41 ust. 1 u.s.g., co może sugerować zamieszczenie tego przepisu w tym samym artykule, lecz wobec art. 40 ust. 3 u.s.g., który legitymuje do wydawania przepisów porządkowych radę

tw. upoważnienia szczegółowego – szerzej na ten temat E. Ochendowski, *Akty prawa miejscowego...*, s. 163.

⁹⁰² Zob. np. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 1995 roku, sygn. akt SA/Kr 2564/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 28; wyrok NSA z dnia 23 października 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94; wyrok NSA z dnia 27 listopada 1992 roku, sygn. akt SA/Kr 1926/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 105; por. też pogląd przeciwny wyrażony w wyroku NSA z dnia 26 maja 1992 roku, sygn. akt SA/Lu 568/92, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 75 z krytyczną glosą M. Kuleszy.

⁹⁰³ Przepisy porządkowe wydawane są na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g., stanowiącego upoważnienie generalne.

⁹⁰⁴ W ocenie NSA wymienione zagrożenie życia lub zdrowia może mieć cechę zarówno zagrożenia bezpośredniego, jak i pośredniego – zob. wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Ka 525/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 78.

⁹⁰⁵ W dawnym stanie prawnym (tj. przed 20 czerwca 2002 roku) zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 stycznia 1995 roku (sygn. akt SA/Kr 2564/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 28) obowiązujące przepisy nie przewidywały funkcji prawotwórczej organów jednoosobowych gminy. Zatem wówczas żaden organ monokratyczny nie był do tego uprawniony.

gminy⁹⁰⁶. Dlatego też przepisy porządkowe wydawane przez wójta w drodze zarządzenia mogą – zgodnie z art. 40 ust. 4 u.s.g. – przewidywać karę grzywny za ich naruszenie. Podobne stanowisko w tej kwestii zajął NSA w wyroku z dnia 4 maja 1993 roku, przyjmując, że wyjątkowe uprawnienia organu wykonawczego (wówczas zarządu a obecnie wójta), przewidziane w art. 41 ust. 2 u.s.g., nie mają charakteru subsydiarnego wobec odpowiednich uprawnień rady gminy, przewidzianych w art. 41 ust. 1 u.s.g.⁹⁰⁷ Z treści art. 41 ust. 2 u.s.g. w związku z art. 40 ust. 3 u.s.g. wynika, iż wójt może skorzystać z przyznanych mu uprawnień prawotwórczych jedynie wówczas, gdy spełnione zostaną określone przesłanki o charakterze prawnym i faktycznym⁹⁰⁸. Po pierwsze, przedmiot przyszłej regulacji zawartej w zarządzeniu wójta musi należeć do zakresu spraw nieuregulowanych w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących⁹⁰⁹. Po drugie, musi nastąpić zagrożenie jednej z kategorii dóbr wyszczególnionych w art. 40 ust. 2 u.s.g. Po trzecie, działanie na rzecz ochrony zagrożonych dóbr musi być niezbędne, nieodzowne, przez co należy rozumieć „zobiektywizowany, obligatoryjny impuls do wydania przepisów porządkowych i podjęcie działań, które jeżeli nie zostaną w stosownym (adekwatnym) czasie podjęte, będą bezpośrednio i w sposób oczywisty godziły w istniejący porządek prawny, a zwłaszcza w jego pryncypia”⁹¹⁰. I wreszcie po czwarte, musi zaistnieć „przypadek niecierpiący zwłoki”. Jest to taka sytuacja, w której zagrożone są dobra wskazane w art. 40 ust. 3 u.s.g., a niepodjęcie natychmiastowych działań, w tym także niewydanie przepisów porządkowych, może doprowadzić do jakiegokolwiek ich uszczerbku. Zatem „przypadek

⁹⁰⁶ W literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, zgodnie z którym kompetencje te nie mają charakteru zastępczego w stosunku do kompetencji rady, lecz są to odrębne kompetencje „różniące się co do warunków określających okoliczności faktyczne dopuszczające wydanie zarządzenia porządkowego oraz możliwych do uregulowania spraw” – M. Świąciecki, *Podział kompetencji do stanowienia zarządzeń porządkowych w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1975, nr 32, s. 138. Podobnie E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych. Zbiór studiów poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978, s. 167.

⁹⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 4 maja 1993 roku, sygn. akt SA/Lu 173/93, „Wokanda” 1993, nr 11, s. 20.

⁹⁰⁸ D. Dąbek nazywa je również przesłankami obiektywnymi i subiektywnymi – D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat...*, s. 278. Zob. szerzej na ten temat I. Skrzydło-Niżnik [w:] J.M. Majchrowski, *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Gorzów Wielkopolski 1999, s. 159.

⁹⁰⁹ Jest to tzw. obiektywna luka prawna – zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 1994 roku, sygn. akt SA/Wr 1954/94, „Wokanda” 1995, nr 5, s. 31; zob. szerzej na temat zwrotu „w zakresie nieregulowanym” D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat...*, s. 281, gdzie autorka podkreśla, że zwrot ten należy rozumieć możliwie szeroko, z tym że należy uwzględnić także i to, że niekiedy luka w prawie niewątpliwie istnieje, jednakże jest ona pozostawiona przez ustawodawcę celowo, jako luka nie do wypełnienia. Wyłączone jest np. stanowienie przepisów porządkowych zakazujących poruszania się osób z użyciem określonych środków (wrotek, łyżworolek i deskorolek) na ulicy miejskiej – zob. wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 roku (sygn. akt II SA/Po 1399/98, ONSA 2000, nr 1, poz. 39). Natomiast w wyroku z dnia 21 grudnia 1993 roku (sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 162) NSA zwrócił uwagę na konsekwencje użycia – celem wyznaczenia przesłanki prawnej warunkującej wydawanie przepisów porządkowych – zwrotu „w zakresie nieregulowanym w przepisach odrębnych ustaw i innych przepisach powszechnie obowiązujących”, w szczególności podkreślono skutki nieużycia w tym celu sformułowania „w przepisach nieregulowanych”.

⁹¹⁰ P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego...*, s. 288.

niecierpiący zwłoki” to „realne, rzeczywiste, już istniejące lub wysoce prawdopodobne i nieodległe (bliskie) ugodzenie w dobra chronione ustawowo, o których mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g.”⁹¹¹ W orzecznictwie zwrócono uwagę na jeszcze jedną przesłankę dopuszczalności stanowienia przepisów porządkowych, a mianowicie lokalny charakter sprawy. Zdaniem NSA⁹¹² niedopuszczalne jest wydawanie przepisów porządkowych w odniesieniu do zjawisk występujących w całym kraju, a więc sfery stosunków społecznych, która wymaga generalnych uregulowań. Przepisy porządkowe należą bowiem do prawa lokalnego i nie można przy ich pomocy likwidować braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe.

Zgodnie z art. 41 ust. 3 u.s.g. zarządzenie porządkowe wójta podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Jednakże w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji traci ono moc obowiązującą w terminie określonym przez radę (art. 41 ust. 4 u.s.g.). Natomiast niepodjęcie przez radę przedmiotowej uchwały w odniesieniu do przepisów porządkowych przedłożonych zgodnie z art. 41 ust. 3 u.s.g. pozbawi organ stanowiący wpływu na obowiązywanie takiego aktu normatywnego⁹¹³. Z przepisów tych wynika zatem prawny obowiązek wójta przedstawienia radzie gminy na najbliższej sesji przepisów porządkowych wydanych przez niego w okresie od dnia ostatnio odbytej sesji rady. Obowiązek ten wynika z subsydiarnego uprawnienia wójta do stanowienia przepisów prawa miejscowego w stosunku do generalnej kompetencji organu stanowiącego w tej kwestii.

Zarządzenie porządkowe podlega ocenie z punktu widzenia jego zgodności z prawem, ale także z punktu widzenia spełnienia koniecznych przesłanek do jego wydania. Na tym etapie wójt przedstawia swoje argumenty, które jego zdaniem stanowiły spełnienie

⁹¹¹ Ibidem, s. 297; nie jest przypadkiem niecierpiącym zwłoki potrzeba regulacji działalności dyskotek (wyrok NSA z dnia 10 marca 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 45/95, OwSS 1995, z. 2, poz. 57), a także wprowadzenie zakazu używania fajerwerków, petard i innych środków pirotechnicznych (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 1996 roku, sygn. akt SA/Gd 1258/95, OwSS 1996, z. 3, poz. 86).

⁹¹² Wyrok NSA z dnia 1 października 2003 roku, sygn. akt II SA/Po 1490/03, Dz. Urz. Lubus. 2003, nr 106, poz. 1876; Zob. także wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Go 26/11, „Wspólnota” 2011, nr 11, s. 45 oraz z dnia 11 marca 2010 roku, sygn. akt II SA/Go 72/10, Lex nr 599180; a także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 grudnia 2007 roku, NP-N-0911/637/07 (podaje za B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 648) w odniesieniu do uchwały nr XVI/214/07 Rady Miejskiej w Zabrze z dnia 19 listopada 2007 roku w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta Zabrze zakazu korzystania w handlu detalicznym i działalności usługowej z jednorazowych i bezpłatnych torebek foliowych. Zob. także T. Tatomir, *Problemy z zakazem stosowania jednorazowych worków foliowych*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 stycznia 2008 roku, s. C7; I. Andruszkiewicz, *Używania toreb foliowych może zabronić tylko ustawodawca*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 25, s. 18 i n.; B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12, s. 6–23.

⁹¹³ J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz...*, s. 392. Inaczej już jednak należy ocenić skutki prawne takiego zaniechania w razie nieprzedłożenia przepisów porządkowych do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Wówczas bowiem akt prawa miejscowego utraci moc obowiązującą *ex lege*. Zatem uchwała rady może być w tej kwestii jedynie deklaratoryjna. Natomiast organ ten może podjąć uchwałę konstytutywną w sprawie określenia terminu utraty mocy obowiązującej nieprzedłożonego zarządzenia, z tym że musi to uczynić do końca pierwszej sesji następującej po dniu wydania zarządzenia. W przeciwnym razie akt traci moc prawną z upływem ostatniego dnia sesji następującej bezpośrednio po wydaniu przepisów porządkowych – ibidem.

przesłanki „przypadku niecierpiącego zwłoki”. Ponadto zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 1992 roku „dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego, które zarówno w dniu wydania, jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada obu przesłankom określonym w art. 40 ust. 3 u.s.g.”⁹¹⁴ Natomiast zarządzenie wójta, wprowadzające przepisy porządkowe dotyczące kwestii uregulowanych w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, narusza konieczny warunek wydania takich przepisów, określony w art. 40 ust. 3 u.s.g. W sytuacji, gdy rada gminy uzna, że zarządzenie wójta nie może zostać zatwierdzone (choćby uprawnienia organu stanowiącego w tym zakresie są bardzo zawężone), lub w przypadku nieprzedstawienia zarządzenia do zatwierdzenia, traci ono moc w terminie określonym przez radę. Zatem ustawodawca nie wprowadził obowiązkowego, natychmiastowego terminu wygaśnięcia mocy obowiązującej tego aktu. Zajęcie stanowiska przez organ stanowiący w przedmiocie zatwierdzenia wydanego i przedstawionego zarządzenia, jak również wyrażenie stanowiska w związku z nieprzedstawieniem do zatwierdzenia tego zarządzenia na najbliższej sesji rady, następuje w drodze uchwały. Ustawodawca nie sprecyzował jednak przesłanek odmowy zatwierdzenia przez radę aktu prawa miejscowego organu wykonawczego. W związku z tym wydaje się, że może to nastąpić zarówno z powodów faktycznych, jak i merytorycznych. Organ wykonawczy, wydając przepisy porządkowe, musi się więc liczyć z merytorycznymi poglądami rady, w przeciwnym bowiem razie jego akt przestanie obowiązywać we wskazanym przez nią terminie. Ustawodawca przewidział zatem merytoryczny wpływ organu stanowiącego na prawotwórczą działalność wójta.

Prawa wójta do stanowienia przepisów porządkowych nie można jednak łączyć z prawem do wydawania decyzji administracyjnych. Przepisy te nie mogą mieć bowiem charakteru indywidualnego. NSA w wyroku z dnia 8 lutego 1996 roku przyjął, że „artykuł 40 ust. 3 u.s.g. nie daje podstaw do podejmowania przez radę gminy lub zarząd [obecnie wójta – przyp. M.G.] działający na podstawie art. 41 ust. 2 uchwał [obecnie także zarządzeń wójta – przyp. M.G.] o charakterze indywidualnym, mających charakter decyzji administracyjnych. Okoliczność, że w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przez konkretne osoby, do czego uprawnia je wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dochodzi do zakłócenia porządku i spokoju publicznego, nie może stanowić podstawy do podjęcia przez zarząd [obecnie wójta – przyp. M.G.] uchwały [obecnie zarządzenia – przyp. M.G.] zobowiązującej właścicielkę do jej zamknięcia w określonych dniach”⁹¹⁵.

c) przepisy ustrojowo-organizacyjne

O ile kompetencje prawotwórcze wójta w zakresie przepisów porządkowych nie budzą wątpliwości, o tyle prawo wójta do wydawania przepisów ustrojowo-organizacyjnych wywołuje już jednak w doktrynie rozbieżności⁹¹⁶. Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. na podstawie

⁹¹⁴ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 56.

⁹¹⁵ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 roku, sygn. akt SA/Ld 2450/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 22.

⁹¹⁶ Przepisy ustrojowo-organizacyjne (czyli statuty oraz inne akty określające ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego) jawią się jako szczególna kategoria aktów prawa miejscowego. Przede wszystkim ustawodawca w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wyłączył wobec tych aktów wymóg stanowienia ich na podstawie upoważnień zawartych w ustawach zwykłych i ograniczył wymogi dotyczące ich stanowienia jedynie do wymogu stanowienia tych aktów prawa miejscowego w granicach upoważnień zawartych w ustawach

ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- zasad zarządu mieniem gminy,
- zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponieważ w gminie istnieją tylko dwa organy: rada gminy i wójt, należy przyjąć, iż zwrot „organy gminy” (użyty w liczbie mnogiej) obejmuje swym zakresem zarówno organ stanowiący, jak i wykonawczy⁹¹⁷.

Nie ulega wątpliwości, że art. 40 ust. 2 u.s.g. formułuje podstawę prawną do wydawania aktów prawa miejscowego zaliczanych do grupy gminnych strukturalno-organizacyjnych aktów prawa miejscowego wydawanych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym⁹¹⁸. W literaturze przyjmuje się, że wyszczególnione w tym przepisie zakresy regulacji normatywnej aktów prawa miejscowego można ująć w dwie grupy. Pierwsza z nich to typowe akty strukturalno-organizacyjne (regulujące wewnętrzny ustrój gminy oraz jednostek pomocniczych, a także organizację urzędów i instytucji gminnych), a grupa druga to akty odnoszące się do sposobu władania mieniem komunalnym⁹¹⁹. Takie przepisy będzie zawierał np. uchwalany przez radę gminy statut. Jednakże żaden przepis rozdziału 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wskazuje, czego miałyby dotyczyć przepisy ustrojowo-organizacyjne wydawane przez wójta, w jakich sytuacjach byłby on upoważniony do ich ustanowienia, ani jaką formę prawną miałyby one przybrać. Natomiast w art. 33 ust. 2 u.s.g. umieszczonym, w rozdziale „władze gminy” ustawodawca wyposażył wójta w prawo nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego urzędu gminy⁹²⁰, który to regulamin określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu. W związku z tym w literaturze i orzecznictwie powstają wątpliwości w kwestii charakteru prawnego tego regulaminu. Rodzą się one w wyniku tego, że ustawodawca w rozdziale zatytułowanym „akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę” wprost upoważnił wójta – i to jedynie

zwykłych. Zatem skoro wydanie tego rodzaju przepisów nie wymaga podstawy prawnej zawartej w ustawie zwykłej (mogą być one bowiem wydane bezpośrednio na podstawie upoważnienia zawartego w art. 169 ust. 4 Konstytucji), a jedynie poszanowania norm ustawowych wyznaczających granice takiej regulacji, to można przyjąć, że akty te nie stanowią prawa „podstawowego” w takim samym znaczeniu jak pozostałe akty prawa miejscowego – zob. szerzej na ten temat M. Szewczyk, *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 709 – 711.

⁹¹⁷ Zdaniem B. Jaworskiej-Dębskiej pomimo, iż ustawodawca na podstawie art. 40 ust. 2 u.s.g. sam przyznaje organom gminy – a więc nie tylko radzie – prawo do wydawania przepisów gminnych o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, to jednak charakter tych przepisów uzasadnia pogląd, iż uprawnienie do ich wydawania należy przypisać wyłącznie radzie gminy – B. Jaworska-Dębska, *Przepisy gminne*, [w:] *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, red. M. Stahl, Warszawa 1993, s. 44.

⁹¹⁸ Zob. szerzej H. Rot, *Badania nad kształtem ustrojowo-funkcjonalnym samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX, s. 18.

⁹¹⁹ P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego...*, Warszawa 2004, s. 284.

⁹²⁰ Obecnie, gdy regulamin nie podlega już uchwaleniu przez radę gminy, można przyjąć, że w ten sposób wzmocniona została pozycja wójta jako kierownika urzędu gminy i zwierzchnika służbowego jego pracowników – tak też B. Dobkowska, *Uwagi nad...*, s. 160.

na zasadzie wyjątku – do wydawania zarządzeń, ale tylko i wyłącznie w zakresie przepisów porządkowych. Powstaje zatem pytanie, czy regulamin organizacyjny stanowi w ogóle przepis prawa miejscowego, skoro do jego nadania w formie zarządzenia upoważniony został organ wykonawczy. Czy też może należy uznać, iż regulamin ten jest przepisem porządkowym i dlatego wójt może go wydawać w formie zarządzenia (zgodnie z art. 41 ust. 2 u.s.g.). A może jednak należałoby przyjąć, że regulamin organizacyjny w ogóle nie jest aktem prawa miejscowego, skoro mowa o nim w art. 33 ust. 2 u.s.g. umieszczonym w rozdziale zatytułowanym „władze gminy”, a nie w rozdziale poświęconym aktom prawa miejscowego stanowionego przez gminę. W literaturze przedmiotu nie ma zgody co do charakteru prawnego regulaminu organizacyjnego⁹²¹. Problemy te ujawniły się po wejściu w życie przepisów ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wcześniej bowiem ustawa o samorządzie gminnym przyjmowała zasadę, zgodnie z którą regulamin organizacyjny urzędu gminy uchwalała rada gminy na wniosek zarządu (art. 33 ust. 2 u.s.g.). Ta uchwała rady kwalifikowana była zawsze jako akt prawa miejscowego podlegający publikacji. Podstawą takiej kwalifikacji był art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. stwierdzający jednoznacznie, że na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Wówczas przepis ten nie rodził żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Z jednej strony bowiem poza urzędem gminy nie było innych urzędów w gminie, z drugiej zaś art. 41 u.s.g. stanowił, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy, natomiast zarząd (obecnie wójt) może jedynie wydawać przepisy porządkowe w przypadkach niecierpiących zwłoki. Możliwość takiej kwalifikacji regulaminu organizacyjnego nie dawała i nie daje natomiast ani ustawa o samorządzie powiatowym, ani o samorządzie województwa⁹²². Zamieszczony w art. 40 ust. 2 u.s.p. katalog aktów prawa miejscowego nie zawiera bowiem analogicznej do art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. dyspozycji do wydawania przepisów prawa miejscowego w przedmiocie organizacji urzędów i instytucji powiatowych. Nie można także regulaminu organizacyjnego zakwalifikować jako materii statutowych, zarządzania mieniem powiatu czy korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt. 1, 3 i 4 u.s.p.). Także na tle regulacji ustawy wojewódzkiej nie zachodziła nigdy wątpliwość co do braku potraktowania regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego w kategorii aktu prawa miejscowego. Ani ten typ aktu prawnego, jakim jest uchwała zarządu, ani jednoznaczne sformułowanie kategorii pojęciowej aktu prawa miejscowego w art. 89 u.s.w. (wyłącznie stanowiony przez sejmik, brak tu także nawet typowej klauzuli o prawie do wydawania przepisów porządkowych, bo te w województwie wydaje wojewoda), nie kwalifikują regulaminu do tej kategorii.

Zatem można stwierdzić, że jedynie regulamin organizacyjny urzędu gminy kwalifikowany był do 20 czerwca 2002 roku jako akt prawa miejscowego.

⁹²¹ Zob. szerzej A. Szafrńska, A. Szyszka, *Charakter prawny regulaminu organizacyjnego urzędu gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 54 i n.

⁹²² W powiecie regulamin organizacyjny starostwa powiatowego uchwalany jest przez radę powiatu na wniosek zarządu (art. 35 ust. 1 u.s.p.), zaś w województwie regulamin organizacyjny urzędu marszałkowskiego uchwała sam zarząd (art. 41 ust. 1 pkt 7 u.s.w.). Inaczej J. Rychlik, zdaniem którego regulamin organizacyjny nadawany jest w gminie, powiecie i województwie zarządzeniem (odpowiednio) wójta, starosty i marszałka województwa – J. Rychlik, *Organy wykonawcze...*, s. 136.

Ta klarowna sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, w wyniku której nie tylko zarząd został zastąpiony wójtem, ale także artykułem 43 tejże ustawy zmieniono treść art. 33 u.s.g., a zwłaszcza właściwość organu i formę prawną, w której nadaje się regulamin organizacyjny urzędu gminy. W związku z tymi zmianami obecnie regulamin ten nadawany jest zarządzeniem wójta i to właśnie ta zmiana jest źródłem wątpliwości interpretacyjnych w zakresie kwalifikacji prawnej owego zarządzenia, jak również obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem M. Dziurdy w aktualnym stanie prawnym nie istnieją podstawy do uznania regulaminu organizacyjnego za akt prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 2 u.s.g. „organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze zarządzenia”. Natomiast art. 41 ust. 1 u.s.g. nie pozostawia wątpliwości, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w drodze uchwały – poza jednym wyjątkiem, przewidzianym w art. 41 ust. 2 u.s.g., który upoważnia wójta do wydawania – w formie zarządzenia – przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki. Autor zwraca uwagę na to, że regulamin organizacyjny nie jest uchwalany przez radę, zaś ustawodawca nie zaliczył zarządzenia wójta do kategorii przepisów porządkowych. Dlatego też nie można takiego zarządzenia uznać za akt prawa miejscowego⁹²³. Ponadto ani art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g., ani art. 41 u.s.g. nie przewiduje obowiązku wójta do przedstawienia regulaminu organizacyjnego urzędu gminy radzie gminy. W związku z tym zarządzenie to podlega tylko ogólnej kontroli rady na podstawie art. 18a ust. 1 u.s.g.

Kwestia charakteru prawnego regulaminu organizacyjnego urzędu gminy była przedmiotem analizy nie tylko doktryny, ale także orzecznictwa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2003 roku⁹²⁴ przyjął bowiem, iż regulaminy organizacyjne gminnych urzędów nadawane przez wójta zarządzeniem nie stanowią aktu prawa miejscowego, w związku z tym nie istnieje obowiązek ich publikacji w dziennikach urzędowych województwa.

⁹²³ M. Dziurda, *Co wolno wojewodzie. Stwierdzenie nieważności zarządzeń organu wykonawczego gminy*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 marca 2003 roku, nr 72, s. C3. Zob. też I. Krześnicki, *Czy większość urzędów działa legalnie*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 marca 2003 roku, nr 68, s. C4, gdzie autor zajął podobne stanowisko w tej kwestii. Jego zdaniem zakresu przedmiotowego aktów określonych w art. 40 ust. 2 u.s.g. nie należy odczytywać jako katalogu uprawnień stanowiących samodzielną podstawę do podejmowania uchwał (lub zarządzeń wójta), lecz wyłącznie jako katalog określający granicę tych uprawnień. W przeciwnym bowiem razie na podstawie tak sformułowanego przepisu można by dowiedzieć, że upoważnienie do ustalania zasad zarządu mieniem gminy posiada zarówno rada, jak i wójt. Zdaniem autora klóciłoby się to z podstawową zasadą kompetencji. Dlatego też stoi on na stanowisku, że akty prawa miejscowego uchwała rada gminy z wyjątkiem przepisów porządkowych niecierpiących zwłoki, które może wydać wójt. W żadnym jednak przypadku regulamin organizacyjny nie jest aktem prawa miejscowego. Gdyby nim był, to powinien podlegać zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady. Dlatego też autor uważa, że również sama procedura wprowadzania regulaminu pozbawia go charakteru prawa miejscowego jako przepisu powszechnie obowiązującego; podobnie także A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, s. 228.

⁹²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 roku, sygn. akt II SA/Ld 324/03, „Wspólnota” 2003, nr 14, s. 57 oraz „Gazeta Prawna” nr 76 z dnia 17 kwietnia 2003 r., z tym że ta sama „Gazeta Prawna” nr 64 z dnia 1 kwietnia 2003 r. głosiła jednak początkowo pogląd przeciwny tezie wyroku.

Podobną opinię wyraziła A. Wierzbica⁹²⁵, uznając, że wątpliwe wydaje się zaliczenie regulaminu organizacyjnego urzędu gminy do kategorii prawa miejscowego, zarówno z uwagi na formę jego nadania w drodze zarządzenia, jak i z uwagi na przedmiot jego regulacji dotyczący przede wszystkim struktury i organizacji urzędu miasta. Poza tym jej należałoby zastanowić się, dlaczego ustawodawca podnosi do rangi aktu prawa miejscowego regulamin organizacyjny urzędu, a nie czyni tego w odniesieniu do jednostek organizacyjnych gminy. Ponadto podnosi, że potwierdzeniem powyższego stanowiska może być także art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁹²⁶, który nie wymienia regulaminu organizacyjnego jako aktu prawa miejscowego. Przepis ten stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy⁹²⁷.

Natomiast zdaniem J. Korczaka wykładnia językowa nie pozwala wykluczyć z kręgu aktów prawa miejscowego zarządzenia wójta, ale wykładnia systemowa pozwala stwierdzić, że art. 41 u.s.g. przyjmuje jako formę aktu prawa miejscowego uchwałę rady gminy, a zarządzenia wójta traktuje w kategorii wyjątku od zasady, jako formy użytej dla wydania przepisów porządkowych. „Wyklucza to wydawanie aktów prawa miejscowego w formie zarządzeń wójta dla innych celów, jak tylko wydania przepisów porządkowych”⁹²⁸. Autor ten zatem uznaje, że wykładnia systemowa pozwala ostatecznie przyjąć, że regulamin organizacyjny urzędu gminy został zrównany w swoim charakterze prawnym z regulaminem organizacyjnym starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego.

Odmienne stanowisko – słuszne moim zdaniem – zajął natomiast B. Dolnicki, którego zdaniem głosy odmawiające charakteru prawotwórczego aktom wydawanym na podstawie art. 40 ust. 2 u.s.g. stanowią, wobec wyraźnego brzmienia ustawy, wykładnię *contra legem*⁹²⁹. Nie można bowiem zaprzeczyć, iż regulamin urzędu gminy reguluje zagadnienia należące do spraw dotyczących organizacji urzędów i instytucji gminnych, w zakresie których – z mocy art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. – organom gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze⁹³⁰. Zatem treść art. 40 ust. 2 u.s.g. przesądza o charakterze regulaminu organizacyjnego jako przepisach powszechnie obowiązujących na obszarze gminy⁹³¹. Artykuł 40 ust. 2 u.s.g. *expressis verbis* zalicza przepisy ustrojowo-organizacyjne do aktów prawa miejscowego, a więc zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji, do przepisów powszechnie obowiązujących. Pomimo że zgodzić należy

⁹²⁵ A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 171.

⁹²⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. 2010, Nr 17, poz. 95.

⁹²⁷ Tak też M. Dziurda, zdaniem którego „nie można (...) takiego zarządzenia uznać za akt prawa miejscowego, dlatego też w świetle art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zarządzenie o nadaniu urzędowi gminy regulaminu organizacyjnego nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym” – M. Dziurda, *Co wolno wojewodzie...*, C. 3

⁹²⁸ J. Korczak, *Regulamin organizacyjny urzędu gminy a obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 4, s. 5.

⁹²⁹ B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 15.

⁹³⁰ Podobnie P. Chmielnicki, *Władze gminy...*, Warszawa 2004, s. 255.

⁹³¹ Zob. B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8, s. 63–68, gdzie autorka prowadzi analogiczne rozważania w zakresie charakteru prawnego statutu gminy.

się z tym, że w regulaminie organizacyjnym dominują regulacje ustrojowo-kompetencyjne i proceduralne, to jednak są one adresowane do każdego, kto znajdzie się w sytuacji przewidzianej przez normę prawną. W związku z tym treść ich rzutuje, czasem w sposób znaczący, na sytuację prawną obywatela, a także na jego interesy prawne i faktyczne⁹³².

Ponadto podnoszony przez M. Dziurdę argument, iż art. 41 ust. 1 u.s.g. nie pozostawia wątpliwości, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w drodze uchwały – poza jednym wyjątkiem, przewidzianym w art. 41 ust. 2 u.s.g., który upoważnia wójta do wydawania w formie zarządzenia przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki – jest nietrafny. Moim zdaniem art. 41 ust. 2 u.s.g. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 40 ust. 3 u.s.g. a nie do art. 41 ust. 1 u.s.g., stanowiącego niejako regułę ogólną. Uważam, że to, który z organów gminy upoważniony jest do stanowienia przepisów prawa miejscowego, wynika z art. 40 ust. 1, 2 i 3 u.s.g.⁹³³ oraz art. 41 ust. 2 u.s.g., natomiast art. 41 ust. 1 u.s.g. wskazuje jedynie formę, w której organ stanowiący powinien je wydawać – nie stanowi natomiast normy kompetencyjnej uprawniającej jedynie radę do stanowienia prawa miejscowego⁹³⁴.

Ponadto kolejny argument, jakoby umieszczenie przepisu upoważniającego wójta do nadania regulaminu organizacyjnego w drodze zarządzenia w rozdziale zatytułowanym „władze gminy”, a nie w rozdziale poświęconym aktom prawa miejscowego stanowionego przez gminę, miało przemawiać za tym, że nie posiada on w ogóle charakteru normatywnego, jest również nietrafny. Jako kontrargument można podnieść to, że statut gminy powszechnie zaliczany jest do przepisów prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym, a odpowiednie regulacje prawne także nie znalazły się w rozdziale dotyczącym przepisów prawa miejscowego, lecz w rozdziale zatytułowanym „przepisy ogólne” (art. 3 u.s.g.) oraz w rozdziale dotyczącym władz gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.)⁹³⁵.

B. Charakter prawny pozostałych zarządzeń wójta

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują – oprócz zarządzeń porządkowych (art. 41 ust. 2 u.s.g.) oraz zarządzeń, w których wójt nadaje regulamin organizacyjny urzędu gminy (art. 33 ust. 2 u.s.g.) – także inne rodzaje zarządzeń, m.in. zarządzenie, którym wójt powołuje i odwołuje swych zastępców, w liczbie określonej w art. 26a ust. 2 u.s.g. Ustawa ta nie wymienia tego rodzaju zarządzeń ani jako aktów prawa miejscowego, ani jako prawnej formy działania wójta. Dlatego też dyskusyjny jest

⁹³² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 140.

⁹³³ Por. D. Dąbek, *Działalność prawotwórcza samorządu...*, s. 63.

⁹³⁴ Podobnie W. Kisiel, który art. 41 ust. 1 u.s.g. odczytuje następująco: jeżeli „akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy”, to czyni to „w formie uchwały” – W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 89; tak samo NSA w wyroku z dnia 28 maja 2008 roku (sygn. akt II OSK 346/08, Lex nr 494364), w którym przyjął, iż: „Nie można jednak z przepisu art. 41 ust. 1 u.s.g. wyprowadzać wniosku, że kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego przysługuje tylko radzie gminy, ponieważ przepis ten określa formę aktów prawa miejscowego (uchwała) w przypadku, gdy pochodzą one od organu stanowiącego gminy”; inaczej J. Jagoda, *Kilka uwag o prawie miejscowym*, *Miscellanea iuridica*, t. 1, red. A. Lityński, Tychy 2002, s. 52.

⁹³⁵ Szerzej na temat charakteru prawnego statutu zob. W. Kisiel, *Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 337 i n.

ich charakter prawny⁹³⁶. Powstaje zatem pytanie: czym są owe zarządzenia?

Nie ulega wątpliwości, że takie zarządzenia wójta nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 1 u.s.g. mogą być one przedmiotem skargi powszechnej na równi z uchwałami rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 102 u.s.g. przepisów rozdziału zatytułowanego „nadzór nad działalnością gminy”, w którym zamieszczony jest art. 101 u.s.g., nie stosuje się do decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gminy. Dlatego też, podobnie jak w odniesieniu do uchwał rady gminy, nie można do zarządzeń tych stosować procedur przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Charakter prawny tych zarządzeń nie jest zatem jasny. Wydaje się, że celem wyposażenia wójta w kompetencje stosowania tego rodzaju prawnej formy działania była konieczność zastąpienia uchwał zarządu⁹³⁷ jako form charakterystycznych dla organów kolegialnych⁹³⁸. W celu określenia charakteru prawnego tych zarządzeń w literaturze przedmiotu podejmowane są próby powołania się na art. 93 Konstytucji RP, według którego zarządzenia mają jedynie charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu owo zarządzenie. W myśl przepisów Konstytucji RP, zarządzenia wydawane są tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one natomiast stanowić podstawy prawnej decyzji skierowanych do obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów pozostających w sferze zewnętrznej administracji. Akty te jednak podlegają kontroli pod względem ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem⁹³⁹.

Poza zarządzeniami, o których była mowa do tej pory, ustawodawca w art. 58 ust. 1 u.s.g. wskazuje na jeszcze inny rodzaj zarządzeń. Przepis ten bowiem stanowi, iż „uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte”. Z przepisu tego wynika zatem, że formy zarządzenia wójt może użyć także w odniesieniu do zobowiązań finansowych gminy. Ponadto w art. 31b ust. 2 u.s.g. prawodawca wyposażył wójta w prawo zarządzenia ewakuacji z obszarów zagrożonych, a w art. 98 ust. 3 u.s.g. w prawo wydania zarządzenia stanowiącego podstawę do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego.

Reasumując: wydaje się, że wskazane powyżej zarządzenia wójta nie stanowią aktów prawa miejscowego, a jedynie prawną formę działania, pomimo tego że ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie zawiera przepisów, które wprowadzałyby owe zarządzenia w miejsce dotychczasowych uchwał nieistniejącego już kolegialnego zarządu gminy⁹⁴⁰.

⁹³⁶ Zob. P. Chmielnicki, *Samorząd gminny*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2009, s. 205; M. Chlipała, *Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12, s. 17 i n.

⁹³⁷ Zob. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność...*, s. 33 i n.

⁹³⁸ Por. J. Jagoda, *Burmistrz jako monokratyczny organ...*, s. 257.

⁹³⁹ K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów...*, s. 13.

⁹⁴⁰ K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 4.

C. Subdelegacja kompetencji prawotwórczych

Z analizy art. 40 u.s.g. wynika, że wójt ustawowo uprawniony jest do wydawania przepisów porządkowych a także ustrojowo-organizacyjnych. Nie jest natomiast kompetentny do stanowienia przepisów wykonawczych. Powstaje jednak pytanie, czy istnieje możliwość wydawania przez wójta przepisów prawa miejscowego poza zakresem ustawowego upoważnienia, a także, czy dopuszczalne jest, aby rada gminy dokonała subdelegacji swych uprawnień prawotwórczych na rzecz organu wykonawczego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 1991 roku stwierdził, że „zarządzenie wprowadzające przepisy porządkowe podjęte przez burmistrza, jako wydane przez organ niewłaściwy, pozostaje w oczywistej sprzeczności z prawem, i to z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy samorządowej, i nie ulega konwalidacji w drodze uchwały rady gminy”⁹⁴¹. Orzeczenie to zostało wydane w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, gdy wójt, będąc przewodniczącym kolegiального zarządu, nie posiadał samoistnego uprawnienia do stanowienia przepisów porządkowych, gdyż te przypisane były na rzecz zarządu gminy jako organu wykonawczego. Ale obecnie teza ta jest nadal aktualna, w odniesieniu do przepisów wydawanych przez wójta, poza zakresem ustawowego upoważnienia, czyli w sytuacji, gdyby rada gminy dokonała subdelegacji swoich uprawnień prawotwórczych. W art. 92 ust. 2 Konstytucji ustawodawca postanowił, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. W ten sposób wprowadzony został wyraźny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych jedynie w odniesieniu do rozporządzeń. Nie odnosi się on zatem do subdelegacji kompetencji do stanowienia prawa miejscowego. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że zakaz wynikający z art. 92 ust. 2 Konstytucji należy jednak traktować szerzej, i pomimo literalnego brzmienia tego przepisu należy go w szczególności odnieść również do prawotwórstwa lokalnego⁹⁴². Konieczność rozszerzenia zakazu subdelegacji także na akty prawa miejscowego uzasadniana jest podobnym charakterem rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Zarówno bowiem jedno i drugie mają charakter podustawowy, zatem muszą być oparte na upoważnieniach ustawowych. Naruszenie tej zasady byłoby z kolei wprowadzeniem możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego z powołaniem się na upoważnienie pochodzące od innego podmiotu – nawet jeśli ów podmiot został uprzednio ustawowo upoważniony⁹⁴³.

Konkludując, należy uznać, że niedopuszczalne jest subdelegowanie kompetencji prawotwórczych przez organ upoważniony do tego ustawowo na rzecz organu w takie

⁹⁴¹ Wyrok NSA z dnia 27 września 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 785/91, OSP 1992, z. 5, poz. 122; por. także wyrok NSA z dnia 9 marca 1994 roku, sygn. akt II SA 1373/93, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 5, s. 61, gdzie zwrócono uwagę, że przepisy te nie przewidują subdelegacji dla własnych kompetencji rady, a zatem organ wykonawczy nie może być upoważniony, czy też usurpować sobie prawa do stanowienia innych przepisów prawa miejscowego; zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 października 1999 roku, PN.II.0914/87/99, OwSS 2000, z. 4, poz. 107.

⁹⁴² Zob. W. Kręcis, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 58; D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 420.

⁹⁴³ D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa...*, s. 421.

kompetencje niewyposażonego⁹⁴⁴.

Pojawiają się jednak w literaturze głosy, że przyjęcie zakazu subdelegacji nie stanowi przeszkody w uznaniu dopuszczalności przyznania organowi wykonawczemu gminy kompetencji prawotwórczych w przepisach ustaw szczególnych. Zdaniem M. Szewczyka, pominięcie w art. 92 ust. 2 Konstytucji (wskazującym organy, którym ustawodawca zakazał subdelegowania kompetencji prawotwórczych) organów uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nie jest przypadkowe. Według niego milczenie Konstytucji na temat zakazu subdelegacji kompetencji prawotwórstwa lokalnego, uprawnia nas do przyjęcia twierdzenia, jakoby istniała możliwość ustanowienia w drodze ustaw zwykłych upoważnień do subdelegowania tych kompetencji⁹⁴⁵. Zatem autor pogląd swój uzasadnia z jednej strony brakiem normy zakazującej takiego działania, z drugiej treścią art. 41 ust. 1 u.s.p., w którym ustawodawca wyraźnie potwierdził tę zasadę. Co prawda przepis ten nie ma swojego odpowiednika w ustawie o samorządzie gminnym, ale wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby regulację tę odnieść w drodze analogii również do rozwiązań obowiązujących w gminie. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 1 u.s.p. „akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej”. I chociaż w ustawie gminnej takie zastrzeżenie nie zostało wprost wyrażone, to jednak nie istnieje również żadna norma przeciwna, która zabraniałaby przyznania wójtowi jakichś dodatkowych uprawnień prawotwórczych.

Zdaniem D. Dąbek wątpliwości budzi jednak zgodność wydawania takich upoważnień z założeniami ustrojowo-organizacyjnymi. Funkcje organu stanowiącego zostały bowiem przekazane organowi przedstawicielskiemu – czyli radzie. Tylko wyjątkowo należą one również do organu wykonawczego. O ile w odniesieniu do przepisów porządkowych prawo ich stanowienia przez wójta uzasadniane jest koniecznością pilnego przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom, przy czym wyjątkowość takiej sytuacji podkreślono poprzez wprowadzenie obowiązku każdorazowego zatwierdzania takiego aktu przez radę, o tyle w przypadku przepisów o charakterze wykonawczym trudniej jest dopatrywać się tego rodzaju uzasadnienia dla pozbawienia funkcji prawodawczych organu stanowiącego i przekazania ich organowi wykonawczemu⁹⁴⁶. Ponadto autorka podkreśla, iż akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujący, stanowią więc o prawach i obowiązkach ogółu obywateli danej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem o prawach i obowiązkach ogółu „powinny decydować organy przedstawicielskie, a nie organy wykonawcze”⁹⁴⁷.

⁹⁴⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 23 października 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3 – 4, poz. 94; wyrok NSA z dnia 27 listopada 1992 roku, sygn. akt SA/Kr 1926/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 105; wyrok NSA z dnia 23 lipca 1991 roku, sygn. akt III SA 452/91, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1994, nr 4, poz. 75; wyrok NSA z dnia 10 stycznia 1995 roku, sygn. akt SA/Kr 2564/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 28.

⁹⁴⁵ M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 12; zob. także M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, RPEiS 1991, nr 1, s. 21–2; A. Błaś, J. Boć, *Lokalne źródła prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 88; H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 1, s. 39.

⁹⁴⁶ D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat...*, s. 288.

⁹⁴⁷ Zob. szerzej na ten temat D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 209–210 i cyt. tam literatura.

D. Podsumowanie

Wójt posiada swoje uprawnienia prawotwórcze dopiero od 2002 roku, kiedy to został uznany za organ wykonawczy gminy i przejął wszelkie kompetencje zlikwidowanego wówczas zarządu. Ponieważ do dnia dzisiejszego w powiecie i województwie nadal funkcjonują zarządy, dlatego też starosta i marszałek nie posiadają uprawnień normotwórczych. W powiecie uprawnienia takie w zakresie przepisów porządkowych – i to na zasadzie wyjątku – przysługują zarządowi, zaś w województwie jedynym ustawowo uprawnionym organem do stanowienia aktów prawa miejscowego (i to z wyłączeniem przepisów porządkowych, które zostały przekazane wojewodzie) jest sejmik województwa. Ponadto – podobnie jak w gminie – w powiecie i województwie obowiązuje zakaz subdelegacji przez organ stanowiący swych kompetencji prawotwórczych na rzecz przewodniczącego zarządu. Niedopuszczalne jest także upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego starosty czy marszałka przez wyraźne upoważnienie ustawy szczególnej. Byłoby to bowiem sprzeczne z założeniami ustrojowo-organizacyjnymi co do roli przyznanej przedstawicielskim i kolegialnym samorządowym organom stanowiącym, a także z niezaliczeniem starosty i marszałka do organów powiatu i województwa. Ponadto, jak podnosi D. Dąbek, upoważnienie ich do stanowienia przepisów prawa miejscowego rodziłoby trudne do rozstrzygnięcia komplikacje w kwestii nadzoru, gdyż wątpliwe byłoby zastosowanie w takim przypadku ogólnego trybu nadzoru przewidzianego w rozdziale 8 u.s.p. oraz 7 u.s.w.⁹⁴⁸

6. Uprawnienia wójta w zakresie organizacji pracy rady gminy

Zgodnie z art. 20 u.s.g. organ stanowiący obraduje na sesjach, przy czym zwołanie sesji stanowi warunek konieczny ważności podejmowanych uchwał⁹⁴⁹. Co do zasady sesje te zwołuje przewodniczący rady z własnej inicjatywy w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał (sesje zwyczajne). Natomiast sesje nadzwyczajne zwołuje wprawdzie również przewodniczący rady, ale już na wniosek wójta lub co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady (art. 20 ust. 3 u.s.g.). Istotne jest to, że ustawodawca przewidział nie tylko odmienny sposób zwoływania sesji nadzwyczajnych, ale także związał przewodniczącego terminem, w którym powinien zwołać taką sesję. Jak wynika z art. 20 ust. 3 u.s.g., jest on obowiązany⁹⁵⁰ bowiem do zwołania takiej sesji na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Poza wyżej wymienionymi inicjatorami nikt nie jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem w tej sprawie i nikt oprócz przewodniczącego nie może zwołać sesji. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 stycznia 2001 roku podjęcie uchwały na sesji zwołanej przez osobę do tego nieuprawnioną nie tylko rażąco narusza art. 20 u.s.g., który nakazuje zwoływanie sesji wyłącznie w trybie i na zasadach w nim określonych, ale powoduje, że

⁹⁴⁸ Szerzej na ten temat ibidem, s. 211–213; zwraca na to również uwagę SN w uchwale z dnia 17 czerwca 1993 roku, sygn. akt I PZP 2/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 1.

⁹⁴⁹ S. Góralska, *Sesje rad gmin*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2000, nr 10–11, s. 5.

⁹⁵⁰ Jest to zatem jego obowiązek, a nie jedynie uprawnienie. 7-dniowy termin jest jednak terminem instrukcyjnym, bowiem ustawa nie przewiduje żadnych skutków prawnych za zwołanie sesji w terminie późniejszym, a nawet – w razie jej niezwołania w ogóle – szerzej na ten temat Cz. Martysz, *Władze gminy...*, s. 316.

taka uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia⁹⁵¹.

Do zawiadomienia o zwołaniu sesji i to zarówno zwyczajnej, jak i nadzwyczajnej, dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Każdy radny ma bowiem prawo przygotować się do sesji i zapoznać z wcześniej przedłożonymi projektami. W tym celu w statucie gminy zazwyczaj określony zostaje termin, w którym dokumenty te powinny być dostarczone członkom rady przed sesją, tak aby mogła się ona odbyć zgodnie z prawem. Porządek obrad ustalany jest przez przewodniczącego. Jednakże ustawodawca w art. 20 ust. 1a u.s.g. uprawniał radę do zmiany tak przygotowanego porządku. W odniesieniu do sesji nadzwyczajnej do dokonania takiej zmiany konieczna jest dodatkowo zgoda wnioskodawcy, czyli wójta lub określonego składu rady (art. 20 ust. 4 u.s.g.). W związku z tym bez zgody inicjatora sesji nie można dokonać jakichkolwiek zmian w przedstawionym porządku obrad. NSA w wyroku z dnia 31 października 2000 roku uznał, że nie jest dopuszczalne rozszerzenie porządku obrad sesji nadzwyczajnej o sprawy niebędące przedmiotem wniosku o zwołanie takiej sesji, który mogą złożyć jedynie podmioty wymienione w art. 20 ust. 3 u.s.g.⁹⁵²

Poza samą radą ustawodawca wyposażył także wójta w kompetencje w zakresie zmian porządku jej obrad. Na podstawie art. 20 ust. 5 u.s.g. przewodniczący rady gminy na wniosek wójta obowiązany⁹⁵³ jest wprowadzić w porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. Z powyższego wynika, iż z tego prawa wójt może skorzystać jedynie w odniesieniu do sesji zwyczajnej. Skoro bowiem wniosek taki może dotyczyć jedynie projektu uchwały, który wpłynął do rady co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji, a sesja nadzwyczajna musi być zwołana na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia w tej sprawie wniosku, to żaden projekt nie będzie spełniał powyższego warunku, gdyż jest to fizycznie niemożliwe. Przewodniczący rady bowiem dopiero po złożeniu wniosku o zwołanie sesji przygotowuje porządek obrad i w nim dokonuje – zgodnie z art. 20 ust. 5 u.s.g. – zmian, polegających na rozszerzeniu tego porządku o projekty, które nie były przedłożone w dniu przygotowywania porządku obrad. Zatem jeżeli pomiędzy wnioskiem o zwołanie sesji nadzwyczajnej a jej zwołaniem nie może upłynąć więcej niż 7 dni, to nie istnieje możliwość przedłożenia przez wójta w tym zakresie dodatkowego projektu, który jednocześnie spełniałby przesłankę przedłożenia go radzie co najmniej na 7 dni przed dniem zwołania sesji.

7. Obowiązki informacyjne w zakresie gospodarki finansowej

Obowiązek ten wiąże się z jawnością gospodarki finansowej gmin. Prowadzenie gospodarki na podstawie jawnego budżetu dostarcza informacji o wielkości środków publicznych i źródłach ich pozyskiwania oraz o kierunkach i sposobach wykorzystania tych

⁹⁵¹ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2001 roku, sygn. akt II SA 1244/01, „Wspólnota” 2002, nr 15, s. 49, Lex nr 82677.

⁹⁵² Wyrok NSA z dnia 31 października 2000 roku, sygn. akt II SA 1741/00, Lex nr 53380; por. także W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 150, gdzie autor przyjmuje, że uchwała, poddana pod głosowanie bez zamieszczenia jej sprawy w porządku obrad, dotknięta jest istotną wadą prawną, która powinna skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

⁹⁵³ Ustawa wprost stanowi, że przewodniczący rady gminy obowiązany jest wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady projekt uchwały, jeżeli tylko zachowany został 7-dniowy termin. Zatem nie ma on żadnej swobody w zakresie uwzględnienia wniosku wójta.

środków. Dzięki temu tworzone są warunki dla społecznej kontroli gospodarki publicznymi zasobami pieniężnymi, sprzyjające ich racjonalnemu wykorzystaniu⁹⁵⁴. Ponadto, zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej, jawność gospodarki pełni również funkcję prewencyjną, gdyż uświadamia decydentom, że ich działania mogą być poddane społecznej ocenie, w związku z tym zmusza ich do staranności przy podejmowaniu decyzji angażujących środki publiczne⁹⁵⁵.

Ponieważ za prawidłowość gospodarki finansowej w gminie odpowiedzialny jest wójt, zaś w powiecie i województwie za prawidłowość wykonania budżetu odpowiedzialny jest zarząd, omawiany obowiązek ciąży na wójcie i odpowiednich zarządach. Z punktu widzenia tematyki niniejszej publikacji interesujący jest tylko obowiązek informacyjny wójta. Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 i 3 u.s.g. wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Ponadto informuje on mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, o kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz o wykorzystywaniu środków budżetowych. Obowiązek ten ciąży na wójcie również i z tego względu, że to on na podstawie art. 238 ust. 1 u.f.p. opracowuje projekt uchwały budżetowej gminy.

NSA w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 roku stwierdził, że w ramach tego obowiązku należy na żądanie zainteresowanego podmiotu udostępnić informacje, dokumenty, w tym protokoły z posiedzenia organów gmin oraz komisji rady gminy dotyczące gospodarki finansowej gminy. Obywatel ma bowiem interes prawny w poinformowaniu go o zobowiązaniach jego wspólnoty samorządowej⁹⁵⁶.

Ustawodawca nie określi jednak, w jaki sposób wójt powinien wykonywać ciążący na nim obowiązek, wskazując tylko w art. 61 ust. 3 u.s.g., że „informuje on mieszkańców”. Dlatego też NSA w wyroku z dnia 6 lutego 1996 roku przyjął, że nałożenie na wójta ustawowego obowiązku udzielania informacji – bez wskazania form realizacji tego obowiązku – nie wyłącza możliwości udostępniania dokumentów urzędowych w zakresie art. 61 ust. 3 u.s.g.⁹⁵⁷ Natomiast w literaturze podkreśla się, że wójt, wypełniając zasadę jawności gospodarki finansowej, powinien podawać do publicznej wiadomości przede wszystkim notę objaśniającą do budżetu gminy oraz informację o stanie mienia komunalnego. Oba te dokumenty umożliwiają bowiem merytoryczną ocenę gospodarki finansowej gminy⁹⁵⁸.

⁹⁵⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Finanse powiatu...*, s. 419.

⁹⁵⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 1999, s. 113 i n.

⁹⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt II SA 3126/01, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 13, s. 581.

⁹⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1996 roku, sygn. akt SA/Ld 2722/95, OSP 1997, z. 5, poz. 106.

⁹⁵⁸ Z. Gilowska, *Gminna gospodarka finansowa...*, s. 426 i n.

Rozdział trzeci

Nadzór nad działalnością monokratycznych organów jednostek samorządu terytorialnego

Reaktywowanie samorządu terytorialnego stworzyło konieczność uregulowania wzajemnych stosunków między organami samorządowymi i administracji rządowej jako najistotniejszych „z punktu widzenia samodzielności poszczególnych podmiotów”⁹⁵⁹. Samodzielność jednostek samorządowych stanowi podstawową cechę samorządu⁹⁶⁰, lecz nie wyklucza ona istnienia nadzoru. Nadzór bowiem jest korelatem⁹⁶¹ samorządu, bez którego trudno sobie wyobrazić instytucje samorządu terytorialnego⁹⁶². W istocie samorządu mieści się legalna działalność organów jednostek samorządowych. Jednakże w sytuacji, gdy działania te przestają być legalne, powinny zostać uruchomione środki nadzoru⁹⁶³. Dlatego też zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP⁹⁶⁴ działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi, sprawowanemu przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz w zakresie spraw finansowych⁹⁶⁵ przez regionalne izby

⁹⁵⁹ T. Rabska, *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 46.

⁹⁶⁰ Szerzej na ten temat zob. A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 99 i n.

⁹⁶¹ R. Szczepaniak, *Problem odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 11.

⁹⁶² B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm...*, s. 121; zob. także M. Szewczyk, *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 1, s. 18. Zob. także M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Lublin 2008, s. 119 i n.

⁹⁶³ Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 15.

⁹⁶⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁹⁶⁵ W sytuacji, gdy przepisy nie określają zakresu terminu „sprawy finansowe”, a zarazem niemal we wszystkich sprawach podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w jakimś wymiarze występuje aspekt finansowy, wskazane byłoby określenie jakichś granic uprawnień nadzorczych izby. Zatem uzasadnione byłoby przyjęcie, że nadzorcze uprawnienia regionalnej izby obrachunkowej obejmują jedynie tę grupę uchwał organów jednostek samorządowych, które mają bezpośredni związek z gospodarką finansową, a w szczególności objętą przepisami rozdziału 6 u.s.g., 6 u.s.p. i 5 u.s.w. – zob. Z. Janku, *Nadzór nad samorządem powiatowym*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 191. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż nadzór sprawowany przez RIO musi mieć charakter uzupełniający wobec nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów; TK w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 18 stycznia 1994 roku (sygn. akt K 9/93, OTK 1994, nr 1, poz. 33) wskazał RIO jako „jeden z organów sprawujących nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego, przy czym nadzór ten obejmuje tylko określony fragment działalności komunalnej gmin”; Z kolei NSA w wyroku z dnia 31 marca 2010 roku (sygn. akt II OSK 85/10, Lex nr 601992) stwierdził: „Brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że sprawa dotycząca danego funduszu celowego (art. 403 p.o.ś.) stanowi sprawę finansową w rozumieniu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i że te właśnie organy są właściwe do sprawowania nadzoru nad uchwałami samorządu gminnego dotyczących tego typu spraw. Organem nadzoru w odniesieniu do uchwały w tej sprawie może być jedynie wojewoda, a następnie dopiero, w wyniku niekorzystnego dla gminy rozstrzygnięcia, przysługuje jej prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego kwestionując właściwość wojewody do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego”; zaś WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 16 czerwca 2005 roku (sygn. akt II SA/Bk 476/05, Lex nr 173721) podkreślił, iż: „Z regulacji przepisu art. 86 u.s.g. wynika, że wojewoda jest organem

obrachunkowe⁹⁶⁶. Analogiczne regulacje zostały zawarte w ustawach samorządowych, tj. w art. 86 u.s.g., art. 76 u.s.p. oraz w art. 78 u.s.w. Z przepisów tych wynika, iż obecnie „nadzór nad samorządem ma charakter prawny, co oznacza, że prawnie określone środki nadzoru⁹⁶⁷ mogą być stosowane tylko w przypadkach i zakresie określonym przez ustawy, a jedynym kryterium nadzoru jest kryterium legalności”⁹⁶⁸.

W instytucji nadzoru zawsze występują dwa nierozzerwalne elementy. Z jednej strony ma on bowiem zapewniać względną samodzielność samorządu terytorialnego⁹⁶⁹, z drugiej – spełniać funkcje integracyjne, czyli dostosowywać w miarę potrzeb i możliwości działalność administracji zdecentralizowanej do całości administracji państwa⁹⁷⁰. Zatem nadzór powinien stanowić gwarancję prawidłowego korzystania przez jednostki samorządowe z przyznanego im zakresu samodzielności, a jego zakres (czyli zasięg ingerencji jednostek nadzorujących) określa ostatecznie stopień tej samodzielności⁹⁷¹.

Ustawodawca zarówno w Konstytucji, jak i w ustawach samorządowych posługuje się ogólnym sformułowaniem, iż działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawne działają, zgodnie z teorią osób prawnych, poprzez swoje organy⁹⁷². Powstaje zatem pytanie: czy

nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej. Domniemanie kompetencji wojewody powoduje, że pojęcia „spraw finansowych”, o których mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz w art. 86 u.s.g., nie można interpretować rozszerzająco. W innym przypadku, każde zadanie z zakresu kompetencji samorządu gminnego, którego realizacja rodzić będzie skutki finansowe, należałoby zaliczać do „spraw finansowych”. Z tego względu ustawodawca konstruuje katalog spraw należących do właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej, określając w art. 11 ust. 1 pkt 1-6 ww. ustawy przedmiot tych uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t., których legalność nadzoruje RIO”; por. także: R. Krawczyk, *Skuteczność i zupełność nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, (red.) M. Stec, Warszawa 2001, s. 40; T. Dębowska-Romanowska, *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 111 i n.

⁹⁶⁶ Zob. szerzej na ten temat – T. Turek, *Pozycja ustrojowa regionalnej izby obrachunkowej jako podmiotu kontroli zewnętrznej gminy*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 57.

⁹⁶⁷ Pojęcie „środek nadzoru” oznacza ogół określonych przez prawo czynności służących realizacji zadań nadzorczych (prawne formy wykonywania tych zadań) – zob. szerzej Z. Kmiecik, *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 2, s. 33.

⁹⁶⁸ M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2004, s. 365. Zob. także wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010 roku (sygn. akt II OSK 642/10, Lex nr 599387), w którym Sąd stwierdził, iż: „Podejmowanie uchwał jest wyrazem mechanizmów demokratycznych. Jeśli jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność organizacyjną – w ramach ustaw – i określając reguły głosowania przepisów ustaw nie naruszają, to brak podstaw do ingerencji nadzorczej, której jedynym kryterium jest legalność. Obawy organu nadzoru o funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych nie mają podstaw prawnych”.

⁹⁶⁹ Przez co A. Preisner rozumie istnienie chronionej prawem zdolności wyboru przez organ nadzorowany określonych wariantów działań, bez względu na stanowisko w tej materii organu nadzorującego – zob. A. Preisner, *Nadzór nad samorządem...*, s. 142.

⁹⁷⁰ Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach...*, s. 101.

⁹⁷¹ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia*, s. 317–318.

⁹⁷² Ale ustawodawca do władz jednostek samorządowych zaliczył także mieszkańców w związku z czym działalność jednostek realizowana jest bezpośrednio przez mieszkańców tworzących wspólnoty samorządowe

nadzór ten dotyczy tylko działalności organów jednostek samorządu terytorialnego? Mając na uwadze to, że działalność jednostek samorządu terytorialnego to cała działalność tych jednostek „bez żadnych kwalifikujących ją przymiotników”⁹⁷³, należy stwierdzić, że tak kwalifikowana aktywność to nie tylko działalność organów w znaczeniu ustrojowym, ale także działalność innych podmiotów wchodzących w skład administracji samorządowej⁹⁷⁴. Jednakże o ile nadzorowi podlega cała działalność jednostek samorządu terytorialnego, o tyle ingerencja organu nadzoru może być dokonana tylko na podstawie normy kompetencyjnej⁹⁷⁵, określającej organ nadzoru⁹⁷⁶, środek nadzoru oraz sytuację i podmiot, w stosunku do którego środek ten może być użyty⁹⁷⁷. Biorąc pod uwagę, iż prawodawca w przepisach określających środki nadzorcze wskazuje jedynie konkretne organy, w stosunku do których środki te mogą być użyte, należałoby przyjąć, iż nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów rozdziału 10 u.s.g., 8 u.s.p. i rozdziału 7 u.s.w., to nadzór tylko nad działalnością organów jednostek samorządowych, czyli rady gminy i powiatu, sejmiku województwa, wójta oraz zarządu powiatu i województwa, ale już nie nad działalnością starosty i marszałka. Ustawodawca nie nazywa ich bowiem organami odpowiednich jednostek samorządowych. Pośrednio

(poprzez wybory i referendum) oraz za pośrednictwem organów (art. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.s.g., art. 1 w zw. z art. 8 u.s.p. oraz art. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.s.w.) – M. Miemiec, *Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 232.

⁹⁷³ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 roku, sygn. akt W 10/93, OTK 1994, z. 2, poz. 46; zob. także K. Podgórski, *Zagadnienie nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 76.

⁹⁷⁴ Por. P. Lisowski, *Nadzór nad działalnością gminną związany z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi*, [w:] *Nadzór administracyjny*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 117 – 118. Podobnie M. Stahl, *Kontrola i nadzór...*, s. 367, gdzie autorka pisze, iż zakres podmiotowy nadzoru obejmuje „władze samorządu”, czyli radę gminy i powiatu, sejmik, zarządy oraz ich przewodniczących: wójta, starostę i marszałka. Inaczej J. Niczyporuk, J. Szreniawski, którzy uznają, iż nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego to praktycznie nadzór nad organami jednostek samorządowych. Autorzy przyjmują, że pomimo tego, iż istnieją podstawy do uznania również przewodniczących zarządów za organy jednostek, to jednak z uwagi na przypisane im formy działania należy wykluczyć sprawowanie wobec nich nadzoru – J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E.J. Nowacka, Warszawa 1999, s. 157.

⁹⁷⁵ Zgodnie z art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p. oraz art. 78 ust. 2 u.s.w. organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy, powiatu lub województwa tylko w przypadkach określonych ustawami. Sformułowanie tych przepisów wzbudziło w literaturze kontrowersje co do tego, czy kompetencje organów nadzoru powinny wynikać tylko z ustaw, czy może mogą one również wynikać z aktów wykonawczych do ustaw, zwłaszcza, że w art. 85 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. i art. 78 ust. 1 u.s.w. mowa jest o sprawowaniu nadzoru nad działalnością jednostek samorządowych z punktu widzenia zgodności z prawem, a nie tylko z ustawami. Dlatego też przyjmuje się, iż dopuszczalna jest w tym przypadku wykładnia rozszerzająca – por. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983 roku, sygn. akt I SA 217/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 41 – wyrok ten co prawda zapadł na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ale tezę jego można analogicznie odnieść do treści art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p. oraz art. 78 ust. 2 u.s.w. Zob. także wyrok WSA z dnia 24 lutego 2006 roku, sygn. akt II SA/WA 2175/05, Lex nr 219993.

⁹⁷⁶ Zob. M. Prus, *Dopuszczalność dekoncentrowania wykonywania kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć nadzorczych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 185 i n.

⁹⁷⁷ Por. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1990, s. 77 – 78; a także P. Rączka, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego*, Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Toruń 2005, s. 298.

jednak przyznaje im taki status, gdyż bardzo szeroko określa ich kompetencje nie tylko jako przewodniczących zarządu powiatu czy województwa⁹⁷⁸. Artykuł 34 ust. 1 u.s.p. i art. 43 ust. 1 u.s.w. (z wyłączeniem organizowania pracy zarządu), art. 35 ust. 2 i 3 u.s.p. oraz art. 38 ust. 1 u.s.p. i art. 46 ust. 1 u.s.w. określa „własne” kompetencje starosty i marszałka, niewykonywane przez zarząd. Również w ustawach szczególnych wyraźnie odróżnia się kompetencje zarządu od indywidualnych kompetencji starosty i marszałka. W tych aktach normatywnych termin „starosta” i „marszałek” występuje obok terminu „przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego”⁹⁷⁹. Zatem powstaje pytanie, czy w ogóle, a jeżeli tak, to które środki nadzorcze można stosować w stosunku do starosty i marszałka, działających w ramach przyznanych im indywidualnie zadań i kompetencji, a nie jako przewodniczących kolegialnych zarządów. Aby udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie, konieczne jest przeanalizowanie regulacji prawnych dotyczących poszczególnych środków nadzoru.

Instrumenty prawne przewidziane w ustawach samorządowych, jako przysługujące organom nadzorczym (w szerokim tego słowa znaczeniu), można podzielić na trzy grupy:

- środki informacyjno-doradcze (inaczej zwane informacyjno-kontrolnymi),
- środki korygujące (inaczej zwane represyjnymi),
- środki personalne⁹⁸⁰.

Środki te zostały uregulowane w rozdziale 10 u.s.g., 8 u.s.p. i 7 u.s.w. według stopnia ich intensywności. I chociaż z przepisów ustaw samorządowych nie wynika, by ustawodawca zobowiązał organy nadzoru do przestrzegania ich kolejności, to jednak powszechnie przyjmuje się, że organy te powinny najpierw sięgać po najłagodniejsze środki, a dopiero gdy te okażą się nieskuteczne, po bardziej restrykcyjne.

I. Środki informacyjno-doradcze

Środki informacyjno-doradcze stanowią najłagodniejszą⁹⁸¹ formę nadzoru. Swym charakterem prawnym są one zbliżone do środków kontroli. Dlatego też niektórzy przedstawiciele doktryny nazywają je kontrolnymi⁹⁸². Środki te jednak różnią się od

⁹⁷⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 roku (sygn. akt II OSK 127/08, Lex nr 470940), którego zdaniem: „Wojewoda sprawuje na podstawie kryterium zgodności z prawem nadzór nad działalnością gminną, a nie nad organami gminy. Wojewoda jest uprawniony do zastosowania przysługujących mu uprawnień nadzorczych w stosunku do uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jednostek pomocniczych gminy”.

⁹⁷⁹ Z. Janku, *Nadzór nad samorządem powiatowym...*, s. 191.

⁹⁸⁰ Tak np. B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 45 i n. W literaturze klasyfikuje się jednak te środki w różny sposób, np. M. Stahl przyjmuje, iż środki te dzielą się na środki kontroli, środki kierowane przeciwko uchwałom organów samorządu i środki kierowane przeciwko organom samorządu – M. Stahl, *Kontrola i nadzór...*, s. 341; zob. także J. Stelmasiak, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005 s. 278 i n. oraz cyt. tam literatura.

⁹⁸¹ Zob. także B. Dolnicki, *Instrumenty nadzoru nad samorządem terytorialnym (na przykładzie wybranych państw europejskich)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 159.

⁹⁸² Tak np. A. Preisner, *Nadzór nad samorządem...*, s. 150; tak też Z. Leoński, *Nadzór nad działalnością gminną*, Warszawa 1991, s. 13.

ogólnych kompetencji kontrolnych⁹⁸³ tym, iż zostały ustanowione w celu zastosowania środków nadzorczych o charakterze represyjnym (korygującym) i spełniają funkcję źródła materialnoprawnych przesłanek do wydawania rozstrzygnięć przez organy sprawujące nadzór⁹⁸⁴. Pozwalają one także w praktyce uniknąć bądź zminimalizować konieczność stosowania środków represyjnych przez doprowadzenie do samokorekty działań jednostek samorządu terytorialnego⁹⁸⁵.

1. Prawo żądania informacji i danych

Warunkiem należytego wykonywania funkcji nadzorczych jest – przewidziane w art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz w art. 80 u.s.w. – uprawnienie organów nadzoru do żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa⁹⁸⁶. Ustawodawca nie wskazał jednak w tych przepisach organów, które obowiązane są przedstawić organowi nadzoru żądane informacje. Wydaje się, iż wykonanie tej kompetencji stanowi przejaw działania danej jednostki samorządowej na zewnątrz, dlatego też uzasadnione jest odwołanie się do art. 31 u.s.g., art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz do art. 43 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którymi wójt, starosta i marszałek województwa kierują bieżącymi sprawami odpowiedniej jednostki i reprezentują ją na zewnątrz. Reprezentacja ta dotyczy sfery publicznej funkcjonowania danej jednostki, dlatego też obejmuje ona także realizację funkcji nadzorczych. Zatem podmiotem zobowiązanym do udzielania organom nadzoru informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa jest wójt, starosta i marszałek⁹⁸⁷.

⁹⁸³ Na temat różnicy pomiędzy terminem „kontrola” a „nadzór” zob. C. Kociński, *Nadzór administracyjny jako element determinujący zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór administracyjny*, (red.) C. Kociński, Wrocław 2006, s. 88 i n.; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem...*, s. 143; B. Dolnicki, *Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym (kierunki przemian)*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, red. J.P. Tarno, Zielona Góra 2005, s. 97 – 98; J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 151; M. Jastrzębska, *Nowy model...*, s. 26; D.R. Kijowski, *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 października 1998 r., s. 17.

⁹⁸⁴ Zatem cele i funkcje zastosowania klasycznych kompetencji kontrolnych i środków nadzorczych o charakterze informacyjno-doradczym różnią się między sobą – zob. P. Chmielnicki, *Klasyfikacja środków nadzoru nad samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 2003, nr 13, s. 155.

⁹⁸⁵ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru...*, s. 122.

⁹⁸⁶ W literaturze wyrażono pogląd, że środek ten powinien jednak być zaliczony do środków kontroli, a nie nadzoru – zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, s. 426; zob. także R. Kowalczyk, *Nadzór wojewody nad gminą*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 1997, No 2169, Prawo CCLXVII, s. 172. Zob. także C. Kociński, *Żądanie przez organ nadzoru informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 6, s. 97 i n.; C. Kociński, *Ocena wystąpienia wojewody do przewodniczącego rady powiatu o udzielenie informacji o działaniach rady powiatu związanych ze stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu radnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 3, s. 40 i n.

⁹⁸⁷ Por. E. Komorowski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 229. Inaczej A. Agopszowicz, którego zdaniem akty nadzoru są zawsze aktami organu nadzorczego skierowanymi do jednostki samorządu terytorialnego, dlatego też należy przyjąć, iż jedynie legitymowane do udzielenia tych informacji i danych są organy gminy, powiatu i województwa – A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 484.

Na tle regulacji art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w. powstaje jednak pytanie o krąg podmiotów uprawnionych do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca stanowi bowiem tylko, że takie prawo posiadają organy nadzoru. Tymczasem organami nadzoru określonymi wprost w art. 171 ust. 2 Konstytucji oraz w art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 78 ust. 1 u.s.w. są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Jednakże funkcje nadzorcze sprawują także inne organy, które pomimo nienazwania ich organami nadzoru zostały wyposażone w uprawnienia nadzorcze⁹⁸⁸. Organy te wykonują swe kompetencje jedynie w wyjątkowych sytuacjach, szczegółowo określonych przepisami prawa, a ponadto współdziałając przy tym z organami nadzoru w dosłownym tego słowa znaczeniu. Dlatego też należy przyjąć, iż organami uprawnionymi do żądania informacji w trybie art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w. są jedynie organy wprost wskazane w art. 171 ust. 2 Konstytucji, art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 78 ust. 1 u.s.w. W związku z tym pozostałe organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek samorządowych nie mogą korzystać z prawa przewidzianego w art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz w art. 80 u.s.w.

Ustawodawca, wyposażając organy nadzoru w prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, nie określił granic przedmiotowych tego prawa. Zatem ciążący na wójcie, staroście i marszałku województwa obowiązek informacyjny może dotyczyć każdego przejawu działalności jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym również wszystkie działania podejmowane przez starostę i marszałka będą podlegały nadzorowi w tym trybie, chociaż nie będzie można już zastosować do nich wszystkich środków nadzorczych o charakterze korygującym. W związku z tym zakres zastosowania tego środka nadzorczego pokrywa się z zakresem przedmiotowym pojęcia „nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego”⁹⁸⁹.

Uwzględniając powyższe rozważania, powstaje pytanie, czy organ nadzoru może w takim razie zażądać przedłożenia mu w trybie art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w. także decyzji administracyjnej wydanej przez wójta, starostę czy marszałka, skoro zgodnie z art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p. oraz art. 88 u.s.w. przepisów rozdziału o nadzorze nie stosuje się do decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zgodnie bowiem z art. 90 ust. 1 u.s.g., art. 78 ust. 1 u.s.p. oraz z art. 81 u.s.w. ustawodawca nakazuje wójtowi, staroście i marszałkowi województwa przedstawiać organom nadzoru wszystkie uchwały organów stanowiących, wśród których mogą przecież znajdować się również postanowienia wydawane w trybie art. 106 k.p.a., stanowiące formę współdziałania w wydawaniu decyzji administracyjnych. Decydujące znaczenie ma zatem treść aktu, a nie jego tytuł (nagłówek). Jednakże aby ją poznać, organ nadzoru musi mieć możliwość wglądu w dany akt. W związku z tym nie może zależeć od oceny wójta, starosty lub marszałka, czy przedstawić organowi nadzoru, czy też nie, żadaną – w trybie art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p.

⁹⁸⁸ W literaturze przedmiotu organy te nazywane są organami nadzoru w znaczeniu funkcjonalnym – tak np. B. Dolnicki, *Samorząd...*, Kraków 2003, s. 269.

⁹⁸⁹ P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 26; M. Miemieć, *Nadzór nad działalnością samorządu...*, s. 276.

oraz art. 80 u.s.w. – informację⁹⁹⁰. W przeciwnym bowiem razie wójt, starosta i marszałek województwa mogliby skutecznie blokować organowi nadzoru spełnianie jego ustawowej roli, gdyż do odmowy udzielenia informacji wystarczałoby powołanie się na to, że dany akt dotyczy spraw wymienionych w art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p. oraz art. 88 u.s.w.

Uwzględniając powyższe rozważania, wydaje się, że należy przyjąć – za P. Chmielnickim – że określony w art. 102 u.s.g., art. 89 u.s.p. oraz w art. 88 u.s.w. zakaz stosowania – w stosunku do decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej – przepisów o nadzorze odnosi się tylko i wyłącznie do środków korygujących, a nie środków nadzorczych w ogóle⁹⁹¹.

Z treści art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w. wynika, iż organ nadzoru ma prawo żądać określonych informacji i danych. Powstaje zatem pytanie, czy jest to jego uprawnienie, czy też może prawny obowiązek. Z dosłownego sformułowania „ma prawo” wynika, iż skorzystanie z tego prawa pozostawiono jego uznaniu. Jednakże jako organ nadzoru obowiązany jest on postępować w taki sposób, aby eliminować działania niezgodne z prawem. Ponieważ ustawodawca w art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. oraz w art. 80 u.s.w. zobowiązał wójta, starostę i marszałka do przedkładania ściśle określonych w tych przepisach aktów, w interesie organu nadzoru leży czuwanie nad pozostałymi przejawami działalności jednostek samorządu terytorialnego. Jakikolwiek zaniedbania w tym zakresie stanowiłyby naruszenie nałożonego na ten organ obowiązku sprawowania nadzoru. Zatem gdyby organ nadzoru świadomie zrezygnował z korzystania z tego prawa, mógłby nie mieć w pełni świadomości i wiedzy o podejmowanych przez jednostki samorządowe działaniach niezgodnych z prawem. To z kolei prowadziłoby do nieskuteczności sprawowanego nadzoru i tym samym do działania organów nadzoru w sposób sprzeczny z prawem. I chociaż ustawodawca ukształtował prawo do żądania informacji jako uprawnienie, za którego niewykonanie nie przewidział żadnych sankcji, to jednak nieskorzystanie z niego może w konsekwencji prowadzić do naruszenia Konstytucji i ustaw, co z kolei uzasadnia zastosowanie personalnych środków nadzoru⁹⁹².

Odpowiedni organ nadzoru, zwracając się do wójta, starosty czy marszałka z żądaniem dostarczenia mu odpowiednich informacji i danych, może mu wskazać termin wykonania tego obowiązku. Ustawodawca natomiast nie przewidział żadnych sankcji w wypadku uchybienia – przez zobowiązanego – tak określonego terminowi. Co więcej, organowi nadzoru nie przysługuje prawo do zastosowania jakichkolwiek środków dyscyplinujących podmioty zobowiązane do wykonania skierowanego do nich żądania. Jednakże niewykonanie przez wójta, starostę czy marszałka obowiązku stanowi naruszenie ustawy, co z kolei pociąga za sobą możliwość skorzystania z personalnych środków nadzoru, wywołujących daleko idące skutki prawne w stosunku do podmiotu zobowiązanego.

Na zakończenie rodzi się jeszcze jedno pytanie: kiedy organy nadzoru mogą korzystać z przyznanego im uprawnienia? Wydaje się, że w każdym czasie, a do skorzystania z niego

⁹⁹⁰ Por. M. Miemieć, *Nadzór nad działalnością samorządu...*, s. 276.

⁹⁹¹ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 525.

⁹⁹² Tak też P. Chmielnicki, którego zdaniem „zastosowanie środka, o którym mowa w art. 77a u.s.p., zostało pozostawione do uznania organu nadzoru, jednakże w każdej sytuacji, kiedy wykorzystanie omawianej kompetencji mogłoby służyć skutecznemu sprawowaniu nadzoru, organ nadzoru powinien zastosować art. 77a u.s.p.” – P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 475.

nie jest konieczne zaistnienie (spełnienie) jakichkolwiek specjalnych przesłanek. Odmienny pogląd w tej kwestii wyraził A. Agopszowicz. Jego zdaniem organy nadzoru mogą żądać niezbędnych informacji i innych danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, gdy istnieje podejrzenie, że działalnością danej jednostki zostało naruszone prawo⁹⁹³. Jak słusznie jednak zauważył P. Chmielnicki, pogląd A. Agopszowicza wydaje się dyskusyjny. Zagwarantowane ustawowo prawo żądania informacji stanowi źródło materialnych przesłanek do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli bowiem środek ten służyć ma do wykonywania kompetencji władczych, to jego zastosowanie nie może zostać ograniczone jedynie do sytuacji, w których stwierdzone już zostało, że działanie organów jednostek samorządu terytorialnego rodzi podejrzenie naruszenia prawa. Istotą i celem ustanowienia tego prawa było właśnie umożliwienie organom nadzoru dopiero powzięcia wiadomości, wobec których aktów lub czynności organów zachodzi podejrzenie naruszenia prawa⁹⁹⁴. Stanowisko to w pełni zasługuje na uznanie, gdyż bez uprzedniego rozeznania co do treści tych aktów i czynności, powzięcie takiego podejrzenia nie byłoby w ogóle możliwe.

2. Obowiązek przedłożenia organom nadzoru określonych uchwał i zarządzeń

Kolejny środek nadzoru o charakterze informacyjno-doradczym związany jest z ciążącym na wójcie, staroście i marszałku obowiązkiem przedłożenia organom nadzoru określonych uchwał i zarządzeń.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 zd. 1 u.s.g. wójt obowiązany jest do przedstawiania wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Natomiast akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje mu w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia (art. 90 ust. zd. 2 u.s.g.). Ponadto, jak wynika z art. 90 ust. 2 u.s.g., wójt przedkłada także regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Brzmienia art. 90 ust. 1 zd. 1 u.s.g. nie można jednak uznać za prawidłowe⁹⁹⁵, gdyż zawęża ono obowiązek przedłożenia wyłącznie do uchwał rady gminy, podczas gdy w art. 91 u.s.g. mowa jest o stwierdzeniu nieważności uchwał i zarządzeń organów gminy w ogólności. Zdanie drugie art. 90 ust. 1 u.s.g. obejmuje już co prawda zarządzenia wójta, ale tylko porządkowe, zaś art. 90 ust. 2 u.s.g. – zarządzenia wójta podlegające nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej. A zatem należy przyjąć, że pozostałe zarządzenia wójta nie podlegają obowiązkowi przedłożenia wojewodzie. Przy zastosowaniu wykładni literalnej ta nieścisłość, wobec braku informacji o pozostałych zarządzeniach wójta sprzecznych z prawem, może uniemożliwić orzeczenie o ich nieważności⁹⁹⁶. Z tak dokonanej interpretacji wynika bowiem, że ustawodawca pozostawił wójtowi swobodną ocenę tego, który i czy

⁹⁹³ A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną* ..., s. 483.

⁹⁹⁴ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną* ..., s. 527–528.

⁹⁹⁵ Zdaniem W. Chróścielewskiego ograniczenie uchwał przedkładanych organowi nadzoru wyłącznie do uchwał wymienionych w art. 90 u.s.g. jest wyraźnym mankamentem regulacji zawartej w rozdziale 10 u.s.g. – W. Chróścielewski, *Postępowanie w sprawach poddanych nadzorowi wojewody*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 91.

⁹⁹⁶ B. Dolnicki, *Samorząd* ..., s. 272.

w ogóle jakiś organ nadzoru jest właściwy w tej sprawie⁹⁹⁷. Takie rozwiązanie – zdaniem P. Chmielnickiego – należy uznać za niespójne z założeniami nadzoru nad działalnością gminną. Prawodawca pozostawił zatem ocenę granic zastosowania środka nadzorczego organowi gminy, który będzie zainteresowany w jak najwęższej interpretacji przepisu⁹⁹⁸. Z drugiej jednak strony należy przyjąć, iż wykładnia rozszerzająca jest niedopuszczalna⁹⁹⁹. W związku z tym jedynym sposobem poznania treści zarządzeń wójta nieprzedłożonych odpowiedniemu organowi nadzoru jest skorzystanie przez ten organ z uprawnienia określonego w art. 88 u.s.g., przewidującego prawo żądania niezbędnych informacji od organu nadzorowanego. Istotne jest jednak to, że organem uprawnionym do wystąpienia z takim żądaniem jest nie tylko wojewoda, ale także regionalna izba obrachunkowa. To z kolei może doprowadzić do zbędnego dublowania się czynności organów nadzoru, co jest sprzeczne z zasadą sprawnego działania administracji¹⁰⁰⁰.

Dlatego też w literaturze pojawił się również pogląd przeciwny (dopuszczający zastosowanie wykładni rozszerzającej), zgodnie z którym obowiązek nałożony na wójta na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.g. dotyczy nie tylko uchwał rady gminy, ale i wszystkich aktów organu wykonawczego¹⁰⁰¹. Zdaniem zwolenników tego poglądu z treści art. 171 Konstytucji wynika, iż nadzorowi podlega cała działalność jednostek samorządu terytorialnego, a wprowadzanie przez ustawodawcę ograniczeń wydaje się być jedynie błędem techniki legislacyjnej.

Z art. 90 u.s.g. wynika wprawdzie, że wszystkie uchwały rady gminy przedkładane są odpowiedniemu organowi nadzoru, natomiast oceny tego, który organ – wojewoda czy regionalna izba obrachunkowa – jest właściwy do badania danej uchwały, dokonuje wójt.

W myśl art. 78 u.s.p. również na staroście ciąży obowiązek przedkładania organom nadzoru odpowiednich aktów. Konstrukcja art. 78 u.s.p. jest analogiczna do konstrukcji art. 90 u.s.g. Zgodnie bowiem z tym przepisem starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Natomiast uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia (art. 78 ust. 1 u.s.p.). Ponadto w myśl art. 78 ust. 2 u.s.p. starosta przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby.

⁹⁹⁷ W przypadku błędnego zakwalifikowania uchwały przez wójta, organ nadzoru, uznając się za niewłaściwy, powinien przekazać sprawę organowi nadzoru rzeczowo właściwemu – zob. wyrok NSA z dnia 22 marca 2001 roku, sygn. akt II SA/Ka 2606/00, OwSS 2002, z. 1, poz. 17.

⁹⁹⁸ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 733.

⁹⁹⁹ Dlatego też w literaturze proponuje się dokonanie stosownej nowelizacji, tak aby art. 90 ust. 1 zd. 1 u.s.g. brzmiał następująco: wójt obowiązany jest do przedstawienia wojewodzie uchwał rady gminy i zarządzeń wójta w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia – tak B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru...*, s. 124. Również M. Stahl postuluje wyraźne ustawowe uregulowanie tej kwestii – M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, red. M. Stahl, Warszawa 1993, s. 59.

¹⁰⁰⁰ Zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 472.

¹⁰⁰¹ Tak np. W. Grzelczak, *Nadzór nad działalnością komunalną*, [w:] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 79; zob. także wyrok NSA z dnia 14 maja 1999 roku, sygn. akt II SA 385/99, Lex nr 46745.

Z powyższego zatem wynika, że wojewodzie przedkłada się wszystkie – poza tymi, które podlegają nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej – uchwały organu stanowiącego oraz uchwały zarządu stanowiące tylko i wyłącznie przepisy prawa miejscowego. Z kolei regionalnej izbie obrachunkowej przedstawiane są uchwały rady powiatu oraz zarządu objęte zakresem nadzoru izby. Reasumując: z literalnego brzmienia art. 78 ust. 2 u.s.p. (podobnie jak z brzmienia art. 90 ust. 2 u.s.g.) wynika, że nie wszystkie uchwały zarządu powiatu podlegają przekazaniu. Nie oznacza to jednak, iż nie istnieje możliwość stwierdzenia ich nieważności¹⁰⁰². Organ nadzoru – tak jak w gminie – może skorzystać z kompetencji ustanowionej w art. 77a u.s.p., a więc z prawa żądania informacji, czyli w tym przypadku przedstawienia treści konkretnej uchwały. Należy jednak zaznaczyć, że w art. 90 ust. 1 u.s.g. ustawodawca wprost wskazał, iż to wójt ma obowiązek przedstawiania wojewodzie aktów ustanawiających przepisy porządkowe, czego już nie uczynił w art. 78 ust. 1 zd. 2 u.s.p. Z treści tego przepisu wynika jedynie, że uchwały organów powiatu w sprawie wydawania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia. Zatem z dosłownego brzmienia tej regulacji nie wynika niestety, że dokonać tego powinien starosta. Wydaje się jednak, iż jest to oczywiste niedopatrzenie ustawodawcy, a obowiązek ten mimo wszystko spoczywa na przewodniczącym zarządu powiatu.

Regulacja obowiązku informacyjnego zawarta w ustawie o samorządzie województwa nie wywołuje już takich kontrowersji jak dwie poprzednie. Ustawodawca w art. 81 u.s.w. postanowił, że marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu województwa¹⁰⁰³ podlegające nadzorowi w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W tym samym terminie marszałek województwa obowiązany jest przedstawić regionalnej izbie obrachunkowej uchwały objęte zakresem nadzoru izby¹⁰⁰⁴. O ile z przepisu tego już jasno wynika, że marszałek województwa

¹⁰⁰² Zdaniem NIK wojewoda ma obowiązek sprawowania nadzoru także nad uchwałami zarządu – „Wspólnota” 1996, nr 19, s. 15.

¹⁰⁰³ Zdaniem E. Knosali ustawodawca, wskazując w ustawie o samorządzie województwa, iż marszałek województwa obowiązany jest przedłożyć wojewodzie uchwały zarządu, wypełnił lukę, która znajduje się w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o samorządzie powiatowym – E. Knosala, *Koncepcja nadzoru...*, s. 63; tak też J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 169, których zdaniem takie rozwiązanie musi zyskać powszechną aprobatę, gdyż odbiega od niefortunnnych w tym względzie rozwiązań, jakie zawiera ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym.

¹⁰⁰⁴ Ustawodawca w art. 81 u.s.w. w przeciwieństwie do art. 90 ust. 2 u.s.g. oraz art. 78 ust. 2 u.s.p. nie wskazał konkretnych aktów podlegających nadzorowi RIO. Nie wydaje się jednak, aby zakres art. 81 u.s.w. był w związku z tym szerszy od art. 90 ust. 2 u.s.g. i art. 78 ust. 2 u.s.p., gdyż przepisy te nie zawierają enumeratywnego wyliczenia uchwał podlegających nadzorowi RIO. Stosownie bowiem do art. 171 ust. 2 Konstytucji RP regionalne izby obrachunkowe są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych (analogiczne regulacje zostały zawarte w art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 78 ust. 1 u.s.w.). Ponieważ zakres „spraw finansowych” jest zwrotem niedokreślonym, dlatego też ustawodawca zwykły powinien doprecyzować regulacje zawarte w Konstytucji. W art. 90 ust. 2 u.s.g. i art. 78 ust. 2 u.s.p. wskazał on co prawda pewne akty, ale nie jest to wyliczenie wyczerpujące. Zatem należy uznać, iż ustawodawca nie domknął tej normy konstytucyjnej w ustawach samorządowych. Ponadto w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) wskazał szerszy – ale również niewyczerpujący pojęcia „spraw finansowych” – katalog uchwał i zarządzeń, które podlegają nadzorowi izby – tak też NSA w wyroku z dnia 22 marca 2001 roku (sygn. akt II SA/Ka 2606/00, OwSS 2002, z. 1, poz. 17), w którym przyjął, że „art. 11 ust. 1 ustawy (...) o regionalnych izbach obrachunkowych (...) nie może być utożsamiany z uściśleniem kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych,

obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie nie tylko uchwał organu stanowiącego, ale także i wykonawczego, o tyle ustawodawca wprowadza jednak w tym zakresie pewne ograniczenia. Mianowicie z brzmienia art. 81 u.s.w. wynika, że obowiązek ten dotyczy wszystkich uchwał sejmiku i tylko tych uchwał zarządu, które podlegają nadzorowi. Zatem w sposób pośredni ustawodawca sugeruje, iż pewna część uchwał zarządu nie podlega w ogóle nadzorowi. Gdyby bowiem uznać, że ograniczenie to wynika z tego, że pozostała część uchwał organu wykonawczego podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej, należało by dojść do wniosku, że wszystkie uchwały sejmiku kierowane są do wojewody i dodatkowo niektóre z nich także do izby. W takim przypadku dochodziłoby do zbędnego dublowania się czynności nadzorczych, co stoi w sprzeczności z zasadą sprawnego działania administracji i racjonalności ustawodawcy. Zatem należy przyjąć, iż celem ustawodawcy było wyłączenie pewnych uchwał zarządu województwa spod nadzoru. Przyjęcie takiego poglądu jest z kolei sprzeczne z zakresem nadzoru, którym zgodnie z art. 78 ust. 1 u.s.w. objęta jest cała działalność samorządu województwa, bez żadnych wyłączeń. W sprawie „zakresu nadzoru” nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 27 września 1994 roku stwierdził, że nadzór sprawowany jest nad działalnością gminną, co oznacza, że obejmuje on wszystkie aspekty funkcjonowania gminnego samorządu terytorialnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej¹⁰⁰⁵. Przepisy obowiązującego prawa nie dają jednak żadnych podstaw do przyjęcia, iż nadzorem nie jest objęta cała działalność jednostek samorządu terytorialnego, w tym działalność samorządu województwa¹⁰⁰⁶. W opinii P. Chmielnickiego niefortunne sformułowanie treści art. 81 u.s.w. wynika z tego, że pojęcie zakresu nadzoru, którym posługuje się doktryna i orzecznictwo, odnosi się do instytucji nadzoru jako funkcjonalnej całości. Tymczasem – zdaniem tego autora – nie istnieją żadne normatywne przesłanki, aby ten „zakres nadzoru” utożsamiać z zakresem zastosowania poszczególnych instytucji i kompetencji nadzorczych ustanowionych przez ustawodawcę. Zakresy zastosowania konkretnych środków nadzorczych wynikają bowiem przede wszystkim z właściwych norm kompetencyjnych, a nie z ogólnej normy wyrażonej w art. 78 ust. 1 u.s.w. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest pod względem charakteru prawnego kompetencji bardzo zróżnicowany. „Przeważnie dopuszczalny zakres ingerencji za pomocą środka korygującego rozciąga się tylko na wybrane aspekty działalności jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 81 u.s.w. jest najlepszym przykładem tego, iż także możliwości zastosowania niektórych kompetencji o charakterze informacyjno-doradczym są ograniczone do wybranych spraw związanych z działalnością samorządową. Dlatego jeżeli mowa jest o zakresie nadzoru, nie można tego pojęcia utożsamiać z granicami

w szczególności przez ich ograniczenie do badania tylko tych enumeratywnie wymienionych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, bowiem zakres kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych został określony w innych przepisach, w tym w art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”; tak też R.P. Krawczyk, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych a praktyka jej stosowania*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 50. Inne stanowisko w tej kwestii prezentują L. Kieres, R. Chalimoniuk, B. Cybulski, R. Hauser, C. Kociński, R. P. Krawczyk, J. Kremis, K. Sieniawska, R. Sowiński, M. Stec, którzy uznają, że jednak kategorię spraw finansowych należy rozumieć wąsko – L. Kieres, R. Chalimoniuk, B. Cybulski, R. Hauser, C. Kociński, R. P. Krawczyk, J. Kremis, K. Sieniawska, R. Sowiński, M. Stec, *Rozdział kompetencji nadzorczych pomiędzy organami nadzoru*, OwSS 2002, z. 1, s. 103 – 105.

¹⁰⁰⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 roku, sygn. akt W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

¹⁰⁰⁶ Z taką wykładnią nie zgadza się A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 542.

zastosowania konkretnego środka nadzorczego¹⁰⁰⁷.

Uwzględniając zatem powyższe rozważania, należy przyjąć, że celem ustawodawcy było zobowiązanie marszałka województwa do przedstawiania organowi nadzoru uchwał zarządu, wobec których dopuszczalne jest w ogóle wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 82 u.s.w.¹⁰⁰⁸

Z treści art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. oraz art. 81 u.s.w. wynika, iż wójt, starosta oraz marszałek województwa mają obowiązek przedkładania wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej jedynie tekstu samej uchwały lub zarządzenia. Zatem powinność ta nie obejmuje ani uzasadnienia stosownych aktów, ani towarzyszącej im dokumentacji. Nie oznacza to jednak, że organy nadzoru nie mają wglądu do tych treści, a jedynie to, iż mogą one uzyskać je na własne żądanie, korzystając z kompetencji ustanowionych w art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz w art. 80 u.s.w. Z przepisów wszystkich trzech ustaw samorządowych wynika, że obowiązek informacyjny powinien być wykonany w terminie 7 dni od dnia podjęcia stosownej uchwały lub zarządzenia. Natomiast w stosunku do aktów ustanawiających przepisy porządkowe w gminie w terminie dwóch dni od ich ustanowienia, zaś w powiecie w terminie dwóch dni od ich podjęcia. Do prawidłowego obliczenia powyższych terminów istotne jest prawidłowe ustalenie początkowego dnia biegu tego terminu. O ile formuła „od ich podjęcia” nie budzi wątpliwości, o tyle zwrot „od ich ustanowienia” nie jest już taki jednoznaczny. Jeżeli przepisy porządkowe zostały ustanowione uchwałą rady gminy, to dniem ich ustanowienia jest dzień ich uchwalenia, a nie dzień publikacji uchwały w tym przedmiocie. Jeżeli natomiast przepisy te wydał wójt w drodze zarządzenia powstaje pytanie, czy dniem ich ustanowienia jest dzień, w którym wójt wydał zarządzenie porządkowe, czy też dzień, w którym zostały one zatwierdzone na najbliższej sesji rady. Nie ulega wątpliwości, że dniem ich ustanowienia jest dzień wydania zarządzenia porządkowego przez wójta.

Kolejne kontrowersje, jakie powstają na tle terminów, w których należy przedstawić uchwały i zarządzenia organom nadzoru, dotyczą charakteru prawnego tych terminów. Rodzi się bowiem pytanie, czy są to terminy ustawowe czy też może instrukcyjne. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie nie udało się do tej pory zająć jednolitego stanowiska w tej sprawie. Zdaniem B. Dolnickiego uznanie tego terminu za ustawowy prowadziłoby do absurdałnych stanów, gdyż w sytuacji chociażby jednodniowej zwłoki wójta, starosty czy marszałka organ nadzoru traciłby uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia. Z tego też względu autor ten popiera pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 22 listopada 1990 roku, zgodnie z którym „przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę”¹⁰⁰⁹. Odmienny wniosek

¹⁰⁰⁷ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością samorządu województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 392.

¹⁰⁰⁸ Por. ibidem.

¹⁰⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, sygn. akt SA/Gd 965/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 11; zob. także głos do tego wyroku M. Szpringera, OSP 1992, z. 1, poz. 24. Rozwinięcie tego stanowiska NSA zawarł w wyroku z dnia 26 marca 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21; podobne stanowisko zajął NSA w niepublikowanym wyroku z dnia 16 października 1991 roku, sygn. akt SA/Gd 873/91. Tak też J. Dytko, *Nadzór wojewody a publikacja aktów prawa miejscowego*, „Nowe Zeszyty

zdaniem sądu byłby nie do przyjęcia, zważywszy, że przepisy ustawy nie uzależniają bytu prawnego uchwały od jej przedstawienia organowi nadzoru, a jej przedstawienie po upływie terminu – z oczywistych względów – nie może pozbawić tego organu prawa do eliminacji uchwały niezgodnej z prawem¹⁰¹⁰.

Pojawił się jednak w literaturze i pogląd przeciwny, zgodnie z którym, skoro terminy te mają charakter instrukcyjny, to przedstawienie organowi nadzoru stosownej uchwały lub zarządzenia może nastąpić nawet po kilku miesiącach. Wówczas powstanie niebezpieczeństwo, że do czasu podjęcia stosownych czynności nadzorczych, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek innych ustawowych zabezpieczeń, na obszarze określonej jednostki samorządu terytorialnego może obowiązywać akt dotknięty wadą nieważności. Zdaniem zwolenników tej koncepcji pogląd o instrukcyjności terminów określonych w art. 90 ust. 1 u.s.g., art. 78 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 81 u.s.w. budzi wątpliwości w świetle art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. oraz art. 83 ust. 1 u.s.w., które stanowią o obowiązku przedstawienia uchwał w terminach określonych w art. 90 ust. 1 u.s.g., art. 78 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 81 u.s.w., i z których wynika, że w razie uchybienia temu terminowi następuje ważny skutek prawny w postaci możliwości stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia po upływie rocznego terminu zawitego¹⁰¹¹.

Po dokonaniu analizy wyżej przedstawionych koncepcji wydaje się jednak, że należy przyjąć, iż terminy te mają charakter instrukcyjny. Gdyby bowiem były to terminy ustawowe, to przy ich przekroczeniu organ nadzoru w ogóle zostałby pozbawiony uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, a zatem przepis art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p. oraz art. 83 ust. 1 u.s.w. traciłby jakikolwiek sens. Nie byłoby możliwe orzeczenie o niezgodności z prawem nawet po upływie rocznego terminu zawitego, gdyż organ utraciłby to uprawnienie już w ósmym dniu od podjęcia stosownej uchwały lub zarządzenia. Z drugiej jednak strony powstaje pytanie, po co ustawodawca umożliwił stwierdzenie nieważności stosownego aktu w okresie aż jednego roku od dnia jego podjęcia, skoro przy zachowaniu 7-dniowego (lub 2-dniowego) terminu cała procedura nadzorcza powinna trwać niecałe 40 dni od dnia jego podjęcia, zaś przy przekroczeniu 7-dniowego (lub 2-dniowego) terminu roczny termin w ogóle by nieobowiązywał. W takim układzie wystarczyłoby przecież przyjąć, iż wójt, starosta i marszałek mają obowiązek przedłożenia uchwały lub zarządzenia organowi nadzoru w terminie 7 dni od ich podjęcia, a ten w ciągu 30 kolejnych dni od dnia doręczenia orzekałby o ich nieważności, natomiast przy przekroczeniu 7-dniowego terminu organ nadzoru mógłby orzec o nieważności aktu

Samorządowe” 2008, nr 1, s. 1.

¹⁰¹⁰ Por. A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 486; R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 108; według W. Kisiela siedmiodniowy termin doręczenia ma charakter instrukcyjny w zakresie obowiązku doręczenia uchwały lub zarządzenia, tj. niedochowanie tego terminu nie powoduje wygaśnięcia obowiązku przedłożenia ani kompetencji nadzorczych wobec przedłożonego aktu – W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 242.

¹⁰¹¹ Tak P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 201; W. Chróścielewski, *Postępowanie w sprawach poddanych...*, s. 93; R.P. Krawczyk, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych...*, s. 52; zob. także wyrok SN z dnia 9 września 1993 roku, sygn. akt III ARN 42/93, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4, s. 71 i n. z głosem R. Sawuły, w którym SN stwierdził, że w wypadku uchybienia terminu do przedłożenia uchwały, NSA zobowiązany jest do stwierdzenia nieważności, gdy zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo. SN przyjął więc, iż w przypadku uchybienia 7-dniowemu terminowi do przedłożenia uchwały organowi nadzoru, nie obowiązuje termin przedawnienia orzekania o nieważności uchwały przez sąd administracyjny.

w każdym czasie. Trudno jest bowiem zakładać, że ustawodawca przyjął, iż pomiędzy dniem przekazania przez wójta, starostę czy marszałka organowi nadzoru stosownego aktu a jego doręczeniem może upłynąć okres prawie 11-stu miesięcy (30-dniowy termin zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w. należy liczyć nie od dnia przedłożenia aktu, a od dnia jego doręczenia). Dlatego też wydaje się, że wprowadzony zakaz orzekania o nieważności uchwały lub zarządzenia po upływie roku od dnia ich podjęcia odnosi się nie tylko do organów nadzoru, ale także do sądu administracyjnego, chociaż nie wynika to wprost z brzmienia art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. oraz z art. 83 ust. 1 u.s.w. Ustawodawca w przepisach tych nie wskazał bowiem, który organ traci prawo do orzekania o nieważności aktu. Generalnie o nieważności orzekają co prawda organy nadzoru, lecz w razie przekroczenia 30-dniowego terminu od dnia, w którym przekazano uchwałę lub zarządzenie organowi nadzoru, ustawodawca uchylił właściwość tych organów do stwierdzenia nieważności danego aktu, przekazując w ten sposób kompetencje sądowi administracyjnemu¹⁰¹². Dlatego też wydaje się, że prawodawca w art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. oraz z art. 83 ust. 1 u.s.w. wprowadził ogólny zakaz orzekania w tej sprawie, bez względu na to, który organ miałby tego dokonać. Wówczas możliwe jest jedynie orzeczenie o niezgodności danego aktu z prawem, którego dokonać może tylko i wyłącznie sąd administracyjny, co wynika już wprost z art. 94 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 83 ust. 2 u.s.w.

Siedmiodniowy termin został także przewidziany do przedłożenia uchwały budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, lecz ustawodawca nie przewidział także i w tym przypadku żadnych sankcji prawnych za jego przekroczenie (niedotrzymanie). Ponadto przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰¹³ nie statuują odpowiedzialności za naruszenie tego obowiązku. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w odniesieniu do uchwały budżetowej zachowanie tego terminu ma istotne znaczenie. Niewykonanie tego obowiązku spowoduje bowiem niemożność przeprowadzenia w odpowiednim terminie postępowania nadzorczego, a to z kolei wpłynąć może na przekroczenie przewidzianego w art. 239 u.f.p. terminu do uchwalenia budżetu. Wynikiem przeprowadzonego postępowania nadzorczego może być nieistotne lub istotne naruszenie prawa. W przeciwnym wypadku kolegium regionalnej izby obrachunkowej ograniczy się jedynie do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Jeżeli natomiast uchwała jest sprzeczna z prawem, izba uruchomi postępowanie naprawcze, wskazując nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli jednak organ stanowiący nie wprowadzi wskazanych zmian, kolegium izby orzeka o nieważności w części lub w całości uchwały budżetowej i w takim zakresie ustala budżet danej jednostki (art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). W takim przypadku rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego, zaś budżet w części objętej stwierdzeniem nieważności nie może być wykonywany do chwili rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

¹⁰¹² Jednakże kompetencje te przechodzą na sąd administracyjny tylko wówczas, gdy kwestionowany akt zostanie zaskarżony przez organ nadzoru lub przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wspomnianym aktem.

¹⁰¹³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2005, Nr 14 poz. 114 z późn. zm.

Wówczas podstawą prowadzenia gospodarki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego będzie budżet ustalony przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej (art. 92 ust. 1 u.s.g. i art. 80 ust. 1 u.s.p. w zw. z art. 240 ust. 3 u.f.p.). W związku z powyższym terminowe przedłożenie regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej pozwala uchronić jednostkę przed koniecznością prowadzenia gospodarki finansowej w oparciu o budżet uchwalany przez izbę.

Kolejne wątpliwości budzi także kwestia skutków prawnych uchybienia temu terminowi. Powstaje zatem pytanie: jaki wpływ na bieg 30-dniowego terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego oraz na roczny termin do stwierdzenia nieważności wywiera uchybienie terminowi do przedstawienia uchwały lub zarządzenia? Również w tej sprawie ani w literaturze, ani w orzecznictwie nie zajęto wspólnego stanowiska. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 września 1993 roku przyjął, iż uchybienie obowiązкови przedstawienia wojewodzie uchwały rady gminy skutkuje możliwością stwierdzenia jej nieważności w każdym czasie¹⁰¹⁴. Zdaniem bowiem Naczelnego Sądu Administracyjnego bieg terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego rozpoczyna się od dnia faktycznego przedstawienia uchwały organowi nadzoru¹⁰¹⁵. Również J. Zimmermann stoi na stanowisku, że bieg terminu, o którym mowa w art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. i art. 83 ust. 1 u.s.w., rozpoczyna się dopiero z dniem doręczenia organowi nadzoru aktu organu gminy¹⁰¹⁶. Zatem opóźnienie w doręczeniu skutkuje odpowiednim przesunięciem początku 30-dniowego terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego tak, aby zawsze rozpoczynał się on z dniem doręczenia uchwały lub zarządzenia organowi nadzoru. W literaturze pojawił się także pogląd przeciwny, zgodnie z którym termin ten biegnie co prawda od dnia doręczenia aktu, gdy akt ten zostaje doręczony zgodnie art. 90 u.s.g., art. 78 u.s.p. oraz z art. 81 u.s.w., natomiast w innych przypadkach – od daty dowiedzenia się przez organ nadzoru o treści aktu¹⁰¹⁷. Z kolei Z. Grzelczak uważa, że tylko przedstawienie aktu organu gminy w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g. skutkuje obowiązywaniem terminów orzekania, o których mowa w art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 1 u.s.g.¹⁰¹⁸

Mając na uwadze powyższe poglądy, a przede wszystkim literalne brzmienie art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w. wydaje się, że w sytuacji przekroczenia 7-dniowego terminu, w którym powinno nastąpić przekazanie tych aktów,

¹⁰¹⁴ Wyrok SN z dnia 9 września 1993 roku, sygn. akt III ARN 42/93, ONSC 1994, nr 5, poz. 111.

¹⁰¹⁵ Wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21; podobnie NSA w wyroku z dnia 28 lutego 1991 roku, sygn. akt SA/Gd 65/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 38 oraz wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 roku, sygn. akt III SA 2520/99, Lex nr 46300; por. także rozważania na tle analogicznej problematyki związanej z art. 101 u.s.g. Z. Kmiecik, *Termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 41; zob. także A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 487, 493–496.

¹⁰¹⁶ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 52; W. Chróścielewski, *Postępowanie w sprawach poddanych...*, s. 92; podobnie P. Czechowski, który uznaje, że w braku doręczenia aktu organu gminy zgodnie z art. 90 u.s.g. termin, o którym mowa w art. 94 ust. 1 u.s.g., nie biegnie – P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 211 – 213.

¹⁰¹⁷ Tak np. J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 160; a także A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 493, którego zdaniem nie można zgodzić się z poglądem, że wówczas termin ten nie biegnie w ogóle i czynność nadzorcza może być podjęta w każdym czasie.

¹⁰¹⁸ Z. Grzelczak, *Nadzór nad działalnością komunalną...*, s. 83.

30-dniowy termin należy jednak liczyć od dnia faktycznego doręczenia uchwały lub zarządzenia organowi nadzoru, nawet gdyby doszło do tego w kilka miesięcy po podjęciu tych aktów. W takiej sytuacji organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały lub zarządzenia w każdym czasie, jednak musi tego dokonać w ciągu 30 dni od otrzymania przedmiotowej uchwały lub zarządzenia¹⁰¹⁹.

3. Obowiązek przedłożenia projektu budżetu

Szczególny obowiązek wójta wynikający z art. 238 ust. 1 u.f.p. stanowi zobowiązanie do przedłożenia radzie gminy projektu uchwały budżetowej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy oraz regionalnej izbie obrachunkowej, celem jej zaopiniowania¹⁰²⁰. Z brzmienia art. 238 ust. 1 u.f.p. wynika, iż wójt projekt ten przedkłada radzie gminy i regionalnej izbie obrachunkowej w tym samym momencie. Tymczasem przedstawiony radzie gminy projekt może być jeszcze zmieniony przed jego uchwaleniem. Natomiast ustawodawca nie zobowiązał wójta do przesyłania regionalnej izbie obrachunkowej autopoprawek do projektu. W konsekwencji możemy mieć do czynienia z sytuacją tego typu, że regionalna izba obrachunkowa wyda opinię na temat częściowo nieaktualnego projektu. Jednakże nie będzie to miało wpływu na zgodność z prawem przyjętej uchwały budżetowej, gdyż opinia ta przecież nie ma charakteru wiążącego, i jej znaczenie jest stosunkowo niewielkie. Niewątpliwie jednak celem ustawodawcy było przedłożenie tej opinii radzie gminy jeszcze przed uchwaleniem budżetu, tak aby miała ona możliwość zapoznania się z opinią podmiotu, który następnie badać będzie uchwałę budżetową i może orzec o jej nieważności w całości lub w części. Jeżeli regionalna izba obrachunkowa wskaże w opinii wady, które będą mogły mieć wpływ na zgodność uchwały z prawem, to rada powinna je wyeliminować¹⁰²¹.

Wójt poza samym projektem przesyła także informację o stanie mienia komunalnego wraz z objaśnieniami. Izba nie ma w zasadzie wpływu na szczegółowość otrzymanej informacji, gdyż rodzaj i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących budżetowi określa rada gminy. Zdaniem B. Dolnickiego wskazane jest, aby dokonywano tego w formie normatywnej, np. w statucie¹⁰²². Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, aby w razie wątpliwości izba w trybie art. 88 u.s.g. zażądała od wójta dodatkowych informacji.

4. Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego

Do środków nadzoru o charakterze informacyjno-kontrolnym można zaliczyć także uprawnienia wynikające z ogólnej zasady jawności działania organów jednostek

¹⁰¹⁹ Zdaniem A. Agopszowicza trudno zgodzić się z poglądem, jakoby stwierdzenie nieważności mogło nastąpić w każdym czasie. Dlatego też sądzi, że termin ten powinien biec wtedy od daty powzięcia wiadomości o uchwale przez organ nadzoru. Nic bowiem nie uzasadnia rozwiązania, w myśl którego uchwały organów gminy miałyby być inaczej traktowane w zależności od tego, czy obowiązek określony w art. 90 ust. 1 u.s.g. został spełniony, jeżeli w ogóle istniał – A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 496.

¹⁰²⁰ W kwestii charakteru prawnego tego terminu zob. rozdział drugi, podrozdział IV, punkt 1.

¹⁰²¹ Por. P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa...*, Warszawa 2004, s. 383.

¹⁰²² B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru...*, s. 124.

samorządu terytorialnego¹⁰²³, ustanowionej w art. 61 Konstytucji RP i powtórzonej w art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p. oraz w art. 15a u.s.w. W przepisach tych ustawodawca postanowił, iż działalność organów gminy, powiatu i województwa jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw¹⁰²⁴. Jawność działania organów obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organów samorządowych i posiedzenia ich komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i komisji organów stanowiących. Prawo dostępu do informacji publicznej wynika nadto z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej¹⁰²⁵. Co prawda ustawodawca w art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p. oraz w art. 15a u.s.w. wprost stanowi, iż jawna jest działalność organów jednostek samorządu terytorialnego, to jednak należy przyjąć, iż jawna jest także działalność starosty i marszałka. Nie znajduję bowiem żadnym argumentów przemawiających za tym, aby nie byli oni objęci tą zasadą, a już na pewno nie jest takim argumentem to, iż ustawodawca nie nazwał ich wprost organami powiatu i województwa. Względny wykładni celowościowej nakazuje nam uczynienie jawnym całej działalności jednostek samorządu terytorialnego, a nie ulega wątpliwości, że starosta i marszałek także wykonują zadania tych jednostek. Dlaczego zatem miałyby być jawna działalność zarządów, a już nie samodzielne działania starosty czy marszałka. Celem ustawodawcy było z pewnością zapewnienie ekstremalnie szerokiego obowiązku informacyjnego, z możliwością wprowadzenia jedynie na zasadzie wyjątku ograniczeń wynikających z ustaw¹⁰²⁶. Tymczasem żaden przepis nie ogranicza zasady jawności w ten sposób, że wyłącza spod zakresu jej obowiązywania działania starosty czy marszałka. Ustawy samorządowe nie przewidują także żadnych ograniczeń przedmiotowych w prawie do uzyskiwania informacji o dostępie do dokumentów, stanowiąc jedynie, iż informacje te mają wynikać z wykonywania zadań publicznych¹⁰²⁷.

Artykuł 61 Konstytucji RP stanowi, iż prawo uzyskiwania informacji oraz wstępu na sesje i posiedzenia organów jednostek samorządu terytorialnego przysługuje jedynie obywatelowi¹⁰²⁸. Jednakże wydaje się, że prawo to odnosi się również do organów nadzoru¹⁰²⁹. Skoro bowiem

¹⁰²³ Szerzej na ten temat B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle...*, s. 157 i n.; B. Dolnicki, *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej jako czynnik przeciwdziałania biurokratyzowaniu się administracji*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 172 i n.; D. Fleszer, *Zakres jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4, s. 33 i n.

¹⁰²⁴ Por. A. Pakuła, *Samorząd powiatowy...*, s. 127.

¹⁰²⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹⁰²⁶ Zob. M. Jerominek, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Michałowski, W. Mich, Lublin 2006, s. 79.

¹⁰²⁷ K. Bandarzewski, *Władze gminy...*, Warszawa 2004, s. 132.

¹⁰²⁸ Artykuł 61 Konstytucji przyznaje to prawo obywatelowi, natomiast w art. 54 Konstytucji ustawodawca przyznał każdemu prawo do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Na temat wzajemnej relacji tych dwóch przepisów zob. M. Poglódek, *Dostęp do informacji publicznej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 430 i n. i cyt. tam literatura.

¹⁰²⁹ Szerzej na ten temat B. Dolnicki, *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w ustawach samorządowych*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A.

celem wprowadzenia tej zasady było zapewnienie jak najszerszego dostępu do informacji, to dlatego nie przyznać tego prawa organom nadzoru, zwłaszcza że w skład tych organów wchodzi przecież także obywatel.

Przewidziana w art. 61 Konstytucji RP, w art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p. oraz art. 15 u.s.w. zasada jawności jest jedynie informacyjno-doradczym środkiem nadzoru, ale skorzystanie z niego może stanowić uzasadnienie do sięgnięcia po personalne środki nadzoru, w postaci np. wystąpienia przez mieszkańców gminy z wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum w przedmiocie odwołania wójta, czy też odwołania/rozwiązania lub zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego przez organy nadzoru.

II. Środki korygujące

Do grupy tej należą środki, przy zastosowaniu których organy nadzoru zapobiegają powstawaniu błędów oraz usuwają niedociągnięcia powstałe w działalności podmiotów nadzorowanych. Korzystanie z tych środków wywołuje bezpośrednie skutki prawne, w związku z czym stosowanie ich – ze względu na władczy charakter – ograniczone jest tylko do przypadków wyraźnie wskazanych w ustawie. Dlatego też grupa tych środków nadzorczych decyduje w ostateczności o prawnych granicach samodzielności przysługującej jednostkom samorządowym¹⁰³⁰.

1. Zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie

Ustawodawca w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz w art. 80a u.s.w. przewidział możliwość wystąpienia w przepisach szczególnych wymogu zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania rozstrzygnięć organu gminy, powiatu i województwa przez inny organ jako warunku koniecznego dla ważności takiego rozstrzygnięcia¹⁰³¹. Przepisy te zostały zamieszczone w rozdziałach ustaw samorządowych poświęconych nadzorowi nad działalnością gminną, powiatową oraz nad działalnością samorządu województwa. Należy jednak przyjąć, iż stanowisko organu wyrażone w formie zatwierdzenia, uzgodnienia czy zaopiniowania stanowi środek nadzoru tylko wówczas, gdy organ uprawniony do jego wyrażenia jest organem nadzoru wobec podmiotu podejmującego rozstrzygnięcie. Ponadto zakwalifikowanie zatwierdzenia, uzgodnienia i zaopiniowania do środków nadzoru nie powinno następować „mechanicznie” po stwierdzeniu, że podmiotem uprawnionym do zajęcia stanowiska jest organ nadzoru. Czynnikiem kwalifikującym czynność organu jako

Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004, s. 145 i n.; B. Dolnicki, *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 111–136; J. Jagoda, *Jawność działania organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, (red.) S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 461–476; P. Sitniewski, *Zasada jawności jako element strategii antykorupcyjnej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 477–487.

¹⁰³⁰ A. Preisner, *Nadzór nad samorządem...*, s. 154.

¹⁰³¹ Budzi wątpliwości, czy przepis przewidujący owo zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie powinien w sposób wyraźny stanowić, że brak tych uzgodnień powoduje nieważność aktu – zob. szerzej na ten temat Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 12, s. 57.

czynność nadzorczą jest bowiem także charakter czynności, a nie tylko rodzaj organu ją podejmującego¹⁰³². Niektórzy autorzy w ogóle nie uznają ich za środki nadzoru z uwagi na ich funkcje ochronne. Dlatego też K.M. Ziemiński, traktując te akty jako nową prawną formę działania organów administracji publicznej, proponuje określanie ich mianem „aktów zajęcia stanowiska”¹⁰³³.

Generalnie w literaturze zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie uznaje się za formy współdziałania organów w procesie decyzyjnym. Dlatego też aby odróżnić środki nadzoru od form takiego współdziałania, należy zastanowić się nad prawną możliwością do władczego i wiążącego wpływania na działanie innego organu¹⁰³⁴.

Ustawodawca nie określił bliżej zakresu znaczeniowego użytych przez siebie pojęć „zatwierdzenie”, „uzgodnienie”, „zaopiniowanie”. Nie są to jednak z całą pewnością środki jednorodne¹⁰³⁵. Dlatego też należy przeanalizować charakter poszczególnych pojęć. Zatwierdzenie wydanego uprzednio rozstrzygnięcia (rozumiane jako zgodna następcza) jest niewątpliwie aktem o charakterze władczym. Odmowa zatwierdzenia skutkuje bowiem utratą ważności rozstrzygnięcia podjętego przez organ samorządu. Tak więc organ nadzoru bada dany akt *a priori*. Zatem jest to środek nadzoru o charakterze prewencyjnym.

Uzgodnienie dotyczy kształtowania treści przyszłego rozstrzygnięcia (a więc rozumiane jest jako wyrażenie zgody uprzedniej) przed jego wydaniem przez organ samorządu. Organ ten jest zatem związany stanowiskiem organu nadzoru, który wpływa w sposób wiążący na treść rozstrzygnięcia. Organ nadzorujący, odmawiając swej zgody, wpływa merytorycznie na przyszłe rozstrzygnięcie. W związku z tym także uzgodnienie stanowi środek nadzoru o charakterze prewencyjnym¹⁰³⁶.

Zaopiniowanie z kolei jest formą współdziałania w procesie podejmowania rozstrzygnięcia¹⁰³⁷. Opinia organu nadzoru z istoty swej ma charakter niewiązący. Co

¹⁰³² Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Uwagi na tle koncepcji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga Konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 317; zob. także Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 377 i n.

¹⁰³³ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 219.

¹⁰³⁴ W związku z tym organ nadzoru ponosi w pewnym przynajmniej zakresie odpowiedzialność za działania nadzorowanej jednostki samorządu terytorialnego – zob. szerzej na ten temat R. Szczepaniak, *Problem odpowiedzialności...*, s. 14.

¹⁰³⁵ B. Dolnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu...*, Kraków 2005, s. 470.

¹⁰³⁶ WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 lipca 2008 roku (sygn. akt IV SA/Po 648/07, Lex nr 549605) potwierdził: „Uzgardnianie projektów uchwał organów samorządu terytorialnego mieści się w zakresie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego”. Szerzej na temat uzgodnienia zob. A. Matan, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 865 i n.; A. Matan, P. Palutek, *Charakter prawny uzgodnienia planistycznego podejmowanego w trybie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2009, nr 2, s. 34; A. Matan, *Ochrona samodzielności gminy wobec aktów współdziałania podejmowanych przez inne organy*, „Casus” 2010, nr 3, s. 18 i n.; K. Świdorski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 22 listopada 2007 roku, sygn. akt II SA/Po 471/07*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 76–77.

¹⁰³⁷ Tak też NSA w wyroku z dnia 22 października 2009 roku (sygn. akt II OSK 1621/08,

prawda przepisy art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. uzależniają ważność rozstrzygnięcia od uprzedniego wyrażenia opinii przez inny podmiot, ale nie uzależniają ważności tego rozstrzygnięcia od uwzględnienia opinii w jego treści. Dlatego też ze względu na niewładczy charakter opinii zaopiniowania nie można uznać za środek nadzoru. Jak słusznie zauważyła E. Olejniczak-Szałowska, „równorzędność stron w relacjach, jakie powstają w procesie opiniowania, powoduje, że mamy do czynienia z klasyczną formą współdziałania”¹⁰³⁸.

Ustawodawca w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. przewiduje, że zatwierdzenia, uzgodnienia i zaopiniowania wymagać może rozstrzygnięcie organu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym powstaje pytanie: co kryje się pod pojęciem „rozstrzygnięcia” organu jednostki samorządowej oraz samego „organu jednostki samorządu terytorialnego”? Zdaniem T. Wośa przez „nieostre określenie >>rozstrzygnięcie<< należy rozumieć normatywny, generalny lub indywidualny (z wyłączeniem decyzji administracyjnych) akt organu samorządu terytorialnego, podlegający – na mocy odrębnych przepisów – zatwierdzeniu, uzgodnieniu lub zaopiniowaniu przez odpowiedni centralny organ administracji państwowej lub terenowy organ administracji rządowej”¹⁰³⁹. Zatem nie można zaliczyć do kategorii rozstrzygnięć organów decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, bowiem kontrolę nad orzecznictwem administracyjnym sprawuje samorządowe kolegium odwoławcze oraz organy administracji rządowej na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Natomiast z literalnego brzmienia art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. wynika, że chodzi o rozstrzygnięcia organów jednostek samorządowych, czyli organów stanowiących (tj. rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa) oraz wykonawczych (tj. wójtów i zarządów powiatu i województwa), które przybierają postać uchwał i zarządzeń. Z kolei wykładnia celowościowa skłania nas do przyjęcia, iż pomimo nienazwania starosty i marszałka województwa organami odpowiednich jednostek, to jednak środki przewidziane w tych przepisach należy stosować również do podejmowanych przez nich rozstrzygnięć. Ponadto sam ustawodawca np. w art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami postanowił, iż do dokonania przez starostę darowizny nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa wymagana jest zgoda wojewody.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 i 1a u.s.g., art. 77b ust. 1 i 2 u.s.p. oraz art. 80a ust. 1 i 2 u.s.w. zajęcie stanowiska przez organ nadzoru powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, chyba że zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego danej jednostki, wówczas termin ten wynosi 30 dni. Po bezskutecznym upływie tych terminów rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez organ (art. 89 ust. 2 u.s.g., art. 77b ust. 3 u.s.p. oraz art. 80a ust. 2 u.s.w.). Dlatego też wyrażenie stanowiska

LEX nr 551937), zgodnie z którym: „Uchwała rady gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego, wydawanym po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora nadzoru sanitarnego. Organ inspekcji sanitarnej nie rozstrzyga samodzielnie żadnych kwestii, a jedynie jest organem opiniującym, współuczestniczącym w toczącym się postępowaniu legislacyjnym”.

¹⁰³⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Uwagi na tle koncepcji...*, s. 319.

¹⁰³⁹ T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 83–84.

w formie zatwierdzenia, uzgodnienia czy zaopiniowania może być dokonane przez organ nadzoru zarówno w sposób aktywny, jak i pasywny. Termin 14- i 30-dniowy jest terminem ustawowym, a nie instrukcyjnym¹⁰⁴⁰, gdyż jego upływ spowoduje domniemanie przyjęcia rozstrzygnięcia w brzmieniu przedstawionym przez jednostkę¹⁰⁴¹. Zdaniem Z. Leońskiego przepisy te spełniają nie tylko funkcje nadzorcze, ale również mają na celu zdyscyplinowanie organów zobowiązanych do zajęcia stanowiska w sprawach, w których rozstrzyga samorząd¹⁰⁴².

O ile nie ulega wątpliwości, iż termin do zajęcia stanowiska ma charakter ustawowy, o tyle w literaturze powstały wątpliwości co do tego, czy termin ten można uznać za prekluzyjny. A zatem, czy w przypadku, gdy organ zobowiązany do wyrażenia stanowiska uchybi temu terminowi bez swojej winy, nie powinien on być przywrócony. W opinii P. Chmielnickiego z upływem tego terminu organ zobowiązany do zajęcia stanowiska nie traci swej kompetencji, ale skorzystanie z niej powinno być uznane za bezskuteczne. Natomiast w przypadku niezawinionego uchybienia temu terminowi należy rozważyć możliwość jego przywrócenia. Przeciwnego zdania jest natomiast B. Dolnicki, który uważa, że niedopuszczalne jest uznanie tych terminów za prekluzyjne. Z upływem terminu organ zobowiązany do zajęcia stanowiska traci swoje uprawnienie, zatem nie może już wówczas zatwierdzać, uzgadniać lub opiniować przedłożonych rozstrzygnięć. Jeżeli jednak tego dokona, jego stanowisko nie wywołuje żadnych skutków prawnych¹⁰⁴³. W tej kwestii wypowiedział się również NSA w wyroku z dnia 3 marca 2009 roku¹⁰⁴⁴, zdaniem którego uznać należy, iż z upływem terminu ustawowego organ zobowiązany do zajęcia stanowiska traci swoje uprawnienie, w związku z czym nie może on zostać przywrócony. Ustawodawca bowiem wprost postanowił, że niezajęcie stanowiska w tym terminie jest równoznaczne z przyjęciem rozstrzygnięcia w brzmieniu przedłożonym przez odpowiednią jednostkę. Instytucja przywrócenia terminu nie znajduje bowiem zastosowanie w sytuacji,

¹⁰⁴⁰ NSA w wyroku z dnia 6 grudnia 2006 roku (sygn. akt I OSK 1398/06, NZS 2007, nr 6, poz. 102) wyraźnie stwierdził: „Przyjęte rozwiązania prawne nie dają podstaw do kwalifikowania terminu ustawowego wprowadzonego w art. 89 ust. 1 u.s.g. jako terminu instrukcyjnego. Taka wykładnia jest sprzeczna z art. 89 ust. 2 tej ustawy, który przyjmuje wprost, że upływ ustawowego terminu powoduje wygaśnięcie kompetencji organu współdziałającego do zajęcia stanowiska odmiennego od przedstawionego przez gminę. Zajęcie zatem stanowiska po upływie ustawowego terminu nie można interpretować jako obalenie domniemania stanowiska pozytywnego, przepisy prawa nie wiążą z nim bowiem skutków prawnych. Przesądza o tym jednoznacznie art. 89 ust. 2 u.s.g.”. Przy czym – zgodnie z wyrokiem WSA w Olsztynie z dnia 11 października 2007 roku (sygn. akt II SA/OI 797/07, Lex nr 438651) pamiętać należy, iż: „Nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa stanowisko, iż wniesienie zażalenia na postanowienie Kuratora Oświaty spowodowało przejście kompetencji do zaopiniowania projektu uchwały w sprawie likwidacji szkoły publicznej do Ministra Edukacji Narodowej, a wobec milczenia tego organu, na mocy art. 89 ust. 2 u.s.g., należy domniemywać wyrażenie pozytywnej opinii. Wniesienie zażalenia na postanowienie kuratora oświaty wydane w trybie art. 59 ust. 2 b u.s.o., nie powoduje przejścia kompetencji opiniodawczej do organu odwoławczego”.

¹⁰⁴¹ NSA w wyroku z dnia 9 maja 2006 roku (sygn. akt I OSK 1287/05, Lex nr 236571) podkreślił jednak: „Wyrażenie opinii o likwidacji szkoły publicznej przez kuratora oświaty w formie postanowienia, które jest zaskarżone zażaleniem, uchyla domniemanie opinii pozytywnej wywodzonej z naruszenia ustawowego terminu określonego w art. 89 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 2 u.s.g.”.

¹⁰⁴² Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 125.

¹⁰⁴³ B. Dolnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu...*, Kraków 2005, s. 471.

¹⁰⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2009 roku, sygn. akt I OSK 1322/08, Lex nr 595074.

gdy mamy do czynienia z tzw. pozytywnym milczeniem¹⁰⁴⁵.

W ustawach samorządowych środek nadzoru w postaci uzgodnienia przewidziany został w art. 3 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym projekt statutu gminy liczącej powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ponieważ projekt statutu gminy, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. przygotowuje wójt, dlatego też opracowanie przez niego projektu podlega uzgodnieniu z organem nadzoru, jakim jest Prezes Rady Ministrów. Prezes powinien w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu projektu ustosunkować się do niego. Niezajęcie przezeń stanowiska w tym terminie spowoduje przyjęcie statutu gminy w brzmieniu przedłożonym przez gminę¹⁰⁴⁶.

Na zakończenie należy podnieść, iż samo zatwierdzenie aktu czy uzgodnienie jego treści przez powołany do tego organ nadzoru nie skutkuje w żadnym razie sanacją takiego aktu. Uchwała lub zarządzie zatwierdzone lub uzgodnione podlega, tak jak każdy akt jednostek samorządu terytorialnego, nadzorowi pod względem zgodności z prawem i mogą być ewentualnie uznane za nieważne.

2. Stwierdzenie nieważności

Jednym z podstawowych środków nadzoru o charakterze korygującym jest stwierdzenie nieważności. Jest to środek merytoryczny, stosowany przez wojewodów i regionalne izby obrachunkowe. Stwierdzenie nieważności odbywa się w drodze wydania aktu określanego mianem rozstrzygnięcia nadzorczego¹⁰⁴⁷. Organ nadzoru stwierdza nieważność aktu niezależnie od woli organu nadzorowanego, działając zawsze z urzędu¹⁰⁴⁸. Także obywatel nie ma wpływu na aktywność i skuteczność działania organów

¹⁰⁴⁵ Por. M. Miemieć, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 239.

¹⁰⁴⁶ Zdaniem C. Kocińskiego uzgodnienie projektu jest środkiem o charakterze weryfikacyjnym, dlatego też Prezes Rady Ministrów nie ma podstaw do prowadzenia jakichkolwiek działań o charakterze prewencyjnym w tym zakresie, gdyż naruszałoby to samodzielność danych jednostek – C. Kociński, *Nadzór administracyjny...*, s. 111. Osobiście jednak uważam, iż pomimo tego, że w tym przypadku ewentualne działania prewencyjne, ze względu na swą konkretność, musiałyby być kwalifikowane jako instrukcje określonego postępowania, które w nieuprawniony sposób wiązałyby jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie jej ustroju, to jednak ustawodawca wprost stanowi, iż projekt ten podlega uzgodnieniu, a nie zatwierdzeniu. W związku z tym należałoby raczej postulować zastąpienie wyrazu „uzgodnienie” wyrazem „zatwierdzenie”. Ponadto poprawność tej regulacji budzi wątpliwości jeszcze z innego powodu. Mianowicie obowiązkiem uzgodnienia zostały objęte tylko statuty niektórych gmin (tych liczących powyżej 300 000 mieszkańców). Wydaje się, że jedynie względy pozaprawne uzasadniają stworzenie takiego podziału, który jest przecież sprzeczny z zasadą równego traktowania gmin – zob. W. Kisiel, *Przepisy ogólne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 52.

¹⁰⁴⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze jest szczególnego rodzaju aktem administracyjnym o charakterze władczym i stanowi czynność w sferze zewnętrznej administracji, gdyż dokonywane jest ono pomiędzy organem administracji a podmiotem niepozostającym z nim w jakiegokolwiek zależności służbowej lub osobowej – E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 170; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 187 i n.; W. Chróścielewski, *Postępowanie w sprawach poddanych...*, s. 98.

¹⁰⁴⁸ W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 52; zob. Z. Kmiecik, *Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 56; por. postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 1992 roku, sygn. akt SAB/Wr 16/92, „Współnota” 1992, nr 29, s. 21; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2000 roku,

nadzorczych. Dlatego też słusznie podnosi B. Dolnicki, że celowym byłoby wprowadzenie do ustawodawstwa rozwiązań przyznających radnemu, grupie radnych lub określonej grupie obywateli prawa do wnoszenia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu nadzoru bądź też odmowę podjęcia czynności nadzorczych¹⁰⁴⁹.

Jeżeli jednak organ nadzoru ujawni wystąpienie materialnoprawnych przesłanek stwierdzenia nieważności, jest obowiązany orzec w tym przedmiocie. Ustawodawca bowiem wyraźnie wskazał, iż organ nadzoru „orzeka”, a nie „może orzec”¹⁰⁵⁰.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności takiej uchwały lub zarządzenia orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia tego aktu, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Już na wstępie rodzi się zatem pytanie, czy nieważne są wszystkie uchwały i zarządzenia organów gminy, czy też może tylko te, które zostały doręczone w trybie art. 90 u.s.g., jeżeli oczywiście są one sprzeczne z prawem. Wątpliwość ta jest wynikiem tego, że ustawodawca w art. 90 ust. 1 i 2 u.s.g. nie zobowiązał wójta do przedłożenia organom nadzoru wszystkich uchwał i zarządzeń organów gminy, lecz wskazał dokładnie, które uchwały i zarządzenia mają być obowiązkowo przedłożone. Zgodnie z tym przepisem wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy oraz swych zarządzeń porządkowych, zaś regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał i zarządzeń wójta objętych zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Natomiast z literalnego brzmienia art. 91 ust. 1 u.s.g. wynika, iż każda uchwała i zarządzenie sprzeczne z prawem są nieważne. Prawodawca nie przewidział w tym przepisie żadnych wyjątków. Jednakże z treści zdania drugiego można domniemywać, że za nieważne można uznać tylko te uchwały i zarządzenia, które zostały doręczone organom w trybie art. 90 u.s.g. Taki wniosek wydaje się jednak zbyt dalece idący. Intencją ustawodawcy odsyłającego do treści art. 90 u.s.g. nie było wskazanie przedmiotowego zakresu aktów, w stosunku do których można orzec nieważność, lecz raczej wskazanie o jakie doręczenie tych uchwał i zarządzeń chodzi. W literaturze powszechnie przyjmuje się, że wskazane w art. 90 u.s.g. uchwały i zarządzenia muszą być obowiązkowo przez wójta przedłożone organom nadzoru i tylko takie jest przesłanie tego przepisu. Natomiast odpowiedni organ nadzoru może zwrócić się z własnej inicjatywy

sygn. akt II SA/Ld 812/00, niepublikowany; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2008 roku (sygn. akt I SA/Wa 470/08, Lex nr 494286), zgodnie z którym: „Wyłącznie od wojewody zależy, czy skorzysta ze swoich uprawnień nadzorczych i nikt nie może go do tego zmusić”; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2008 roku (sygn. akt II SA/Bd 346/08, Lex nr 549602), w którym potwierdził: „Do kompetencji rady nie należy inicjowanie działań wojewody w zakresie sprawowanego przez niego nadzoru nad działalnością gminną. (...) Rada gminy nie może występować do wojewody z żądaniem, aby wojewoda dokonał prawnej oceny działań wójta. Takie żądanie wkracza w zakres rozstrzygania odnośnie do działalności wójta zastrzeżony przez ustawodawcę dla wojewody. Zob. także wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 roku (sygn. akt SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 15), w którym stwierdził, że „skoro postępowanie nadzorcze może być prowadzone jedynie z urzędu, to ewentualne pisma osób trzecich, wskazujące wątpliwości prawne przedłożonych organowi nadzoru uchwał nie powodują powinności wszczęcia postępowania oraz wydania decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały”.

¹⁰⁴⁹ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru...*, s. 131.

¹⁰⁵⁰ Zob. W. Grzelczak, Z. Niewiadomski, *Nadzór nad działalnością komunalną...*, s. 77; J. Borkowski, *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 22.

w trybie art. 88 u.s.g. o przedstawienie mu każdego innego aktu wydanego czy podjętego przez organy gminy. W związku z tym, zgodnie z pierwszym zdaniem art. 91 ust. 1 u.s.g., gdy tylko wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa stwierdzi, że jakkolwiek uchwała lub zarządzenie są sprzeczne z prawem stwierdza ich nieważność, bez względu na to, czy były one przedłożone mu przez wójta, w wykonaniu obowiązku z art. 90 u.s.g., czy też na żądanie organu nadzoru, zgłoszone w trybie art. 88 u.s.g.¹⁰⁵¹

Zatem należy przyjąć, że organy nadzoru mogą orzec nieważność wszystkich uchwał i zarządzeń¹⁰⁵² organów gminy. O ile nie budzi wątpliwości, że uchwała jest typową prawną formą działania rady gminy¹⁰⁵³, o tyle powstaje pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „zarządzenia wójta”. Ustawodawca bowiem przewidział tę formę działania wójta jedynie w przypadku powołania swoich zastępców, nadania regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, wydawania przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki, zarządzenia ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych oraz wydania zarządzenia stanowiącego podstawę do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego¹⁰⁵⁴. Nie ma natomiast w ustawie o samorządzie gminnym żadnego przepisu, który stanowiłby klauzulę generalną, zgodnie z którą zarządzenie miałoby być typową prawną formą działania organu wykonawczego w gminie. Dlatego też należy przyjąć, że enumeratywne wyliczenie przypadków, w których znajduje zastosowanie forma zarządzeń wójta, prowadzi do wniosku, iż jest ono prawną formą działania, które jednak może być użyte jedynie w sprawach wyliczonych przez ustawodawcę¹⁰⁵⁵. W związku z tym w sytuacji, gdy wójt nazwie „zarządzeniem” akt wydany w innej sprawie niż te ustawowo określone, należy przyjąć, iż nie mamy do czynienia z zarządzeniem w znaczeniu materialnym. Zatem zastosowanie środka nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności znajduje zastosowanie jedynie w stosunku do „zarządzeń” w znaczeniu materialnym, czyli wydanych w sprawach enumeratywnie wyliczonych przez ustawodawcę¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵¹ Inaczej W. Kisiel, którego zdaniem zarządzenia wójta niezawierające przepisów porządkowych, nie są przedkładane z urzędu. Wojewoda może co prawda zażądać ich przedłożenia, ale nie może stwierdzić ich nieważności czy naruszenia prawa przez takie nieporządkowe zarządzenia. Zdaniem tego autora zarządzenia nadzorowane przez wojewodę to wyłącznie zarządzenia zawierające przepisy porządkowe, co wynika wprost z art. 10 ust. 1 u.s.g. – W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 240.

¹⁰⁵² Zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2008 roku (sygn. akt II OSK 500/08, Lex nr 490094), zgodnie z którym: „Z treści art. 90 i art. 91 u.s.g. nie można wywieść, że zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poza porządkowymi, nie podlegają nadzorowi”.

¹⁰⁵³ Nie powinno budzić wątpliwości, że uchwałą rady gminy w rozumieniu przepisów o nadzorze jest każde rozstrzygnięcie rady, jako akt podjęty przez organ kolegialny – tak D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania, Samorząd Terytorialny 2005*, nr 1–2, s. 34.

¹⁰⁵⁴ Por. P. Chmielnicki, *Zaskarżanie zarządzeń wójta*, „Wspólnota” 2003, nr 14, s. 38.

¹⁰⁵⁵ Por. P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością...*, s. 30. Tak też WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 18 maja 2009 roku, sygn. akt II SA/GI 104/09, Lex nr 47321.

¹⁰⁵⁶ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, Warszawa 2010, s. 743. Tak też G. Jyż, *Akty prawa miejscowego...*, s. 697, gdzie autorka zgadza się z twierdzeniem P. Chmielnickiego, w myśl którego „zakres przedmiotowy stwierdzenia przez wojewodę nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. po nowelizacji z 2002 r., jest węższy niż w przypadku uchwały organu gminy na podstawie tego przepisu przed nowelizacją, ponieważ zakres spraw załatwianych przez wójta w formie zarządzenia jest znacznie węższy niż spraw załatwianych przez zarząd gminy (przed nowelizacją) w drodze podjęcia uchwały przez ten organ kolegialny”.

Przyjęcie jednak stanowiska, iż to nie nazwa aktu decyduje o możliwości zastosowania odpowiedniego środka nadzorczego (lecz jego treść), działa także w odwrotną stronę. W związku z tym dopuszczalna jest ingerencja nadzorcza wobec aktu nienazwanego „zarządzeniem”, jeżeli akt ten został wydany w sprawie, dla której ustawodawca przewidział formę zarządzenia. Akt ten wówczas, mimo że nie został nazwany zarządzeniem, jest nim w sensie materialnym¹⁰⁵⁷.

Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku dnia 8 grudnia 2006 roku¹⁰⁵⁸, w którym przyjął, że „ingerencja nadzorcza wobec aktu nienazwanego >>zarządzeniem<< jest dopuszczalna tylko w tych wypadkach, kiedy wójt użyje innej nazwy dla określenia swojej formy działania, podczas gdy ustawodawca nakazał załatwienie sprawy (np. powołanie zastępcy wójta) w tej właśnie formie. Akt taki, mimo że nie jest nazywany >>zarządzeniem<<, jest nim >>w sensie materialnym<<. [...] Zawarte w art. 85 u.s.g. sformułowanie >>nad działalnością gminną<< oznacza, że nadzór sprawowany jest nad całą działalnością (bez wyłączeń). A zatem cała działalność gminna podlega nadzorowi, poza decyzjami indywidualnymi, o których mowa w art. 102 u.s.g. Odmienne wykładnia dopuszczałaby do sytuacji, w których zarządzenia burmistrza pozostawałyby poza kontrolą organów nadzoru i sądów, co sprzeczne byłoby z obowiązującym porządkiem prawnym”. Z kolei NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 czerwca 2008 roku¹⁰⁵⁹ wskazał, że „[...] każde zarządzenie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) podlega nadzorowi, nie tylko zarządzenie ustanawiające przepisy porządkowe (por. wyrok NSA z 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03, OwSS 2004/2/43). Powołane wyżej przepisy, określające procedurę i terminy doręczania wojewodzie uchwał i zarządzeń organów gminy oraz wyznaczające 30-dniowy termin na ewentualne stwierdzenie ich nieważności, nie stanowią o zakresie nadzoru, lecz wyłącznie o trybie stwierdzenia nieważności szczególnego rodzaju aktów prawnych, wydawanych przez organ gminy. Ustawa o samorządzie gminnym nie odróżnia zarządzeń porządkowych od innych zarządzeń podejmowanych przez burmistrza. Z treści art. 90 i art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie można zatem wywieść, że zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poza porządkowymi, nie podlegają nadzorowi”. Z zakresu pojęcia zarządzenia, wedle stanowiska przyjmowanego przez sądy, nie można wyłączyć zarządzeń innych niż wskazane w ustawie o samorządzie gminnym, nawet jeśli mają charakter aktów kierownictwa zewnętrznego¹⁰⁶⁰. NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2005 roku¹⁰⁶¹ przyjął, że nadzór wojewody obejmuje zarówno akty o charakterze powszechnie obowiązującym i wewnętrznym, jak i akty nienormatywne. W ocenie Sądu nie istnieje żaden powód, aby rozróżniać zarządzenia w znaczeniu materialnym oraz takie, które takiego charakteru prawnego nie posiadają. Okoliczność, że zarządzenie

¹⁰⁵⁷ Ta sama zasada obowiązuje w odniesieniu do uchwał organów stanowiących – zob. wyrok NSA z dnia 13 września 2006 roku (sygn. akt II OSK 758/06, Lex nr 320905), zgodnie z którym: „Przepis art. 90 u.s.g. nakazuje przekazywanie organowi nadzoru – wojewodzie uchwał rady. Także w sytuacji, gdy uchwałę (z zakresu właściwości rady uprawnionej do stanowienia prawa) podjął organ nieuprawniony, należy przyjmować, że przedmiotowa uchwała, będąca w istocie aktem prawa miejscowego, jest objęta obowiązkiem z art. 90, a zatem istnieje obowiązek jej przedłożenia organowi nadzoru”.

¹⁰⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 roku, sygn. akt II SA/Wa 1278/06, Lex nr 287945.

¹⁰⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2008 roku, sygn. akt II OSK 500/08, Lex nr 490094.

¹⁰⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 17 maja 2006 roku, sygn. akt II OSK 249/06, Lex nr 236479.

¹⁰⁶¹ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2005 roku, sygn. akt I OSK 69/05, Lex nr 186661.

to ma charakter aktu wewnętrznego, nie odbiera organom nadzoru prawa do orzekania o nieważności takiego aktu. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 17 maja 2006 roku¹⁰⁶², w którym wskazał, że brak jest podstaw prawnych do uznania za prawidłową tezę o wyłączeniu zarządzeń organu wykonawczego gminy innych niż wyraźnie wskazane w ustawie o samorządzie gminnym z zakresu kompetencji nadzorczych wojewody, nawet gdyby miały charakter aktów kierownictwa wewnętrznego.

Wątpliwości powstają również na tle ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Jednakże tym razem ustawodawca w zdaniu drugim art. 79 ust. 1 u.s.p. postanowił jedynie, że o nieważności uchwały orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Zatem z literalnego brzmienia art. 79 ust. 1 u.s.p. wynika, iż każda uchwała organów powiatu (czyli i rady powiatu i zarządu) sprzeczna z prawem jest nieważna, pomimo że w art. 78 u.s.p. prawodawca zobowiązał starostę do przedłożenia wojewodzie jedynie uchwał rady oraz uchwał organów powiatu (czyli rady i zarządu) w sprawie wydania przepisów porządkowych, zaś regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu oraz innych uchwał objętych zakresem nadzoru izby¹⁰⁶³. W związku z tym, w celu stwierdzenia nieważności pozostałych uchwał organy nadzoru muszą najpierw w trybie art. 77a u.s.p. zażądać od starosty doręczenia im stosownych aktów, do przedłożenia których nie był on ustawowo zobowiązany.

Podobnie kwestia stwierdzenia nieważności przedstawia się w województwie. Zgodnie z art. 82 ust. 1 u.s.w. uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna, przy czym organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 81 u.s.w. Regulacja ta jest zatem analogiczna do uregulowań ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże w art. 81 u.s.w. – w przeciwieństwie do gminy i powiatu – ustawodawca zobowiązał marszałka województwa do przedkładania organom nadzoru wszystkich uchwał organów województwa, przez co organy nadzoru nie muszą samodzielnie zwracać się do marszałka województwa z żądaniem udostępnienia im odpowiedniego aktu w trybie art. 80 u.s.w. W związku z tym każda uchwała sejmiku województwa i zarządu, o ile tylko jest sprzeczna z prawem, jest nieważna. Z dotychczasowych rozważań wynika, że stwierdzenie nieważności jako środek nadzoru o charakterze korygującym znajduje zastosowanie w odniesieniu do wszystkich uchwał organów kolegialnych i jedynie do zarządzeń manokratycznych wójtów. Ale czy tak jest w rzeczywistości? Czy stwierdzenie nieważności nie będzie mogło zostać zastosowane wobec aktów wydawanych przez starostę czy marszałka? Przecież nadzór zgodnie z art. 171 Konstytucji oraz z art. 86 u.s.g., art. 76 u.s.p. oraz art. 78 u.s.w. sprawowany jest nad całą działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej jednak strony zastosowanie określonych środków nadzorczych może być użyte tylko w przypadkach określonych ustawami. Tymczasem żaden przepis ustaw samorządowych nie zezwala na stwierdzenie nieważności aktów wydawanych przez starostę i marszałka. Dlatego też niedopuszczalne jest zastosowanie rozszerzającej

¹⁰⁶² Wyrok NSA z dnia 17 maja 2006 roku, sygn. akt II OSK 249/06, Lex nr 236479.

¹⁰⁶³ Wydaje się, że ustawodawca, nie określając, o którego organu uchwały chodzi, miał na myśli zarówno uchwały rady, jak i zarządu powiatu.

wykładni art. 79 u.s.p. i art. 82 u.s.w.

Ustawodawca nie przewidział możliwości stwierdzenia nieważności zarządzeń starosty czy marszałka, a także złożenia skargi na takie zarządzenia prawdopodobnie dlatego, że zarządzenia te nie mogą mieć charakteru zewnętrznego, a zatem nie będą mogły naruszać interesów prawnych lub uprawnień podmiotów stojących poza administracją publiczną. Jednakże wydawanie aktów przez starostę i marszałka nie może pozostawać bez znaczenia w zakresie działalności powiatu czy województwa. Co prawda ustawodawca nie przewidział – co do zasady – możliwości wydawania aktów generalnych przez przewodniczących zarządów, to jednak w praktyce może się zdarzyć, iż podmiot nieuprawniony podejmie rozstrzygnięcie w materii zastrzeżonej dla uchwał organów powiatu czy województwa¹⁰⁶⁴. W związku z tym, jeżeli starosta czy marszałek wydaliby akt mający charakter generalny, to tym samym wkroczyliby w materię przeznaczoną dla organów powiatu czy województwa, gdyż w sensie materialnym wydaliby akt będący odpowiednikiem uchwały¹⁰⁶⁵. Wobec takiego aktu dopuszczalna zatem będzie zarówno ingerencja nadzorcza w trybie art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w., jak i kontrola sądu administracyjnego w trybie art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. O dopuszczalności stosowania środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności nie decyduje bowiem nazwa aktu, ale jego treść (zawartość). Również zdaniem P. Chmielnickiego „niewątpliwie właściwość organu orzekającego nie może zależeć od nazwy nagłówkowej aktu¹⁰⁶⁶. Brak nazwania aktu prawnego uchwałą organu powiatu [lub województwa] nie może przecież decydować o wyłączeniu właściwości organu nadzoru. (...) Z punktu widzenia zasady działania organów sprawujących administrację publiczną zgodnie z prawem (art. 7 Konstytucji) nie sposób zaakceptować sytuacji, aby wadliwe akty prawne, będące z punktu widzenia materialnego uchwałami organu powiatu [lub województwa] o treści uzasadniającej właściwość organu nadzoru dlatego tylko, iż zostały wydane przez podmiot niekorzystający z ustawowo nadanego przymiotu organu powiatu [województwa]”¹⁰⁶⁷.

Główny argumentem za przyjęciem tezy o dopuszczalności wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do aktów prawnych odpowiadających w znaczeniu materialnym uchwałom organów, pomimo że od takich organów nie pochodzą, stanowić powinna realizacja podstawowej funkcji nadzoru – czyli strzeżenie prawa polegające na pozbawianiu mocy prawnej uchwał wadliwych.

Przyjęcie stanowiska przeciwnego jest w opinii P. Chmielnickiego zabiegiem zbyt formalnym, gdyż np. wydanie decyzji administracyjnej przez organ niewłaściwy również nie skutkuje tym, że przestaje ona podlegać kontroli prawidłowości.

Rozważenia wymaga jeszcze jedna kwestia, a mianowicie zakres przedmiotowy aktów, wobec których możliwe jest zastosowanie środka nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności – przy uwzględnieniu ich charakteru prawnego. W literaturze przedmiotu nie ma bowiem zgodności co do tego, czy nieważność może być orzeczona tylko wobec aktów podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej, czy także

¹⁰⁶⁴ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu...*, s. 482; zob. także P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 114 i n.

¹⁰⁶⁵ Por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1997 roku, sygn. akt II SA/Kr 2021/96, OSP 1998, z. 10, poz. 183; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2001 roku, sygn. akt II SA/Kr 1797/99, ONSA 2002, nr 3, poz. 121.

¹⁰⁶⁶ Zob. orzeczenie TK z dnia 20 grudnia 1988 roku, sygn. akt U 10/88, OTK 1988, nr 1, poz. 8.

¹⁰⁶⁷ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu...*, s. 483.

wobec aktów związanych z wykonywaniem praw majątkowych¹⁰⁶⁸. Według niektórych przedstawicieli doktryny nadzorem nie powinny być objęte działania podejmowane w sprawach z zakresu prawa cywilnego¹⁰⁶⁹. Podobne stanowisko w tej sprawie zajął także NSA w postanowieniu z dnia 23 stycznia 1997 roku, zgodnie z którym określenia „akty” i „czynności” (które są objęte nadzorem) należy wiązać tylko i wyłącznie z formami działania administracji¹⁰⁷⁰.

Natomiast Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 roku¹⁰⁷¹ stwierdził, że czynności związane z wykonywaniem praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego także stanowią działalność gminną, powiatową czy województwa i są nadzorowane na zasadach ogólnych, ustanowionych w rozdziale 10 u.s.g., 8 u.s.p. i 7 u.s.w., jeżeli tylko nadano im formę aktów administracji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jeżeli akt organu jednostki samorządowej otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawych oraz ewentualnych skutków – także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym – podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym. Do takich aktów Trybunał zaliczył także uchwały rady gminy odnoszące się do spraw majątkowych, które stanowiły upoważnienie dla organu wykonawczego gminy do złożenia cywilnoprawnego oświadczenia woli. Trybunał uznał, iż tylko wówczas, gdy akt organu jednostki samorządu terytorialnego został podjęty w formie właściwej czynnościom z zakresu prawa cywilnego (tzn. sam stanowi cywilnoprawne oświadczenie woli), nie podlega procedurze nadzorczej z rozdziału 10 u.s.g., 8 u.s.p. i 7 u.s.w.¹⁰⁷²

Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. oraz art. 82 ust. 5 u.s.w. w razie nieistotnego¹⁰⁷³ naruszenia prawa organ nadzoru¹⁰⁷⁴ nie stwierdza nieważności uchwały lub

¹⁰⁶⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 237 – 239.

¹⁰⁶⁹ W tym zasadniczo również w sprawach z zakresu prawa pracy – z uzasadnienia uchwały NSA z dnia 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt OPS 6/96 ONSA 1997, nr 2 poz. 48. Por. także np. A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 478 i 488; K. Podgórski, *Pozycja prawna wojewody wobec jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 242; J. Nieczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 156–167; zob. także T. Kielkowski, *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 8, s. 85 i n.

¹⁰⁷⁰ Postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 1997 roku, sygn. akt SA/Rz 1382/96, OSP 1998, z. 3, poz. 54.

¹⁰⁷¹ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 roku, sygn. akt W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46; szerzej na ten temat K. Podgórski, *Wybrane zagadnienia nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 381 i n.

¹⁰⁷² Por. J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 373 i n; inaczej SN, który uznał, że żaden z zawartych w rozdziale 10 u.s.g. przepisów, z wyjątkiem art. 101 u.s.g., nie ogranicza możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego innych uchwał niż w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sąd administracyjny jest zatem właściwy do badania zgodności z prawem wszystkich uchwał samorządu terytorialnego, jeżeli wniosek wniósł organ nadzoru lub jeżeli wniosek o uchylenie uchwały wniósł prokurator (postanowienie SN z dnia 9 listopada 1995 roku, sygn. akt III ARN 44/95, OSNP 1996, z. 12, poz. 166); podobnie Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 185.

¹⁰⁷³ Przy zastosowaniu wykładni językowej należy dojść do wniosku, iż chodzi o naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia – Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia...*, nr 6, s. 17.

¹⁰⁷⁴ Dotyczy to także spraw finansowych, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż akt wydano z naruszeniem prawa¹⁰⁷⁵. Różnica pomiędzy stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia a wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa polega na tym, że na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w., organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały, pozbawiając ją tym samym mocy wiążącej. Natomiast w przypadku wskazania nieistotnego naruszenia prawa nie orzeka się o mocy obowiązującej uchwały, a jedynie wskazuje na uchybienia, które nie mają żadnej mocy w zakresie obowiązywania uchwały w obrocie prawnym. W doktrynie wskazano jednak na nieostrość pojęcia „nieistotnego naruszenia prawa”. Zdaniem NSA naruszenie prawa, choćby nieistotne, ma miejsce tylko wówczas, kiedy reguły prawa są jasne i nie zezwalają na dwojaką – równie usprawiedliwioną – ich interpretację¹⁰⁷⁶.

Sygnalizacja jest zatem środkiem działania organu nadzorczego pozbawionym charakteru władczego. „Nie mając mocy wiążącej dla organu samorządu terytorialnego, nie wpływa ona na ocenę prawidłowości przyszłych działań, a także nie może być podstawą do podjęcia przez organ nadzoru, wobec niewykonania wskazania nieistotnego naruszenia prawa, rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały. Z tego względu pojęciem >>rozstrzygnięcia organu nadzorczego<< nie można objąć wskazania przez ten organ nieistotnego naruszenia prawa”¹⁰⁷⁷. Podobne stanowisko w tej kwestii zajął NSA w postanowieniu z dnia 16 kwietnia 2002 roku¹⁰⁷⁸, w którym przyjął, że sygnalizacja wskazująca na nieistotne naruszenie prawa nie jest zatem aktem nadzoru. Nie stanowi bowiem rozstrzygnięcia organu nadzoru, na które zgodnie z art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. oraz art. 86 ust. 1 u.s.w. przysługuje skarga do sądu administracyjnego. O nieważności danego aktu organ nadzoru orzeka w terminie 30 dni od dnia doręczenia

¹⁰⁷⁵ Z tego wynika, że nieważne są tylko te akty, które w sposób istotny naruszają prawo, chociaż z punktu widzenia terminologicznego należy wyraźnie podkreślić, iż niestety ustawy samorządowe nie posługują się tym pojęciem – zob. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2007 roku (sygn. akt II OSK 166/07, Lex nr 344607, w którym Sąd wyraźnie uznał: „Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotna sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem. O stwierdzeniu nieważności uchwały przez wojewodę można mówić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonymi przepisami prawa i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu bądź w przypadku braku stosownej normy prawnej do podjęcia uchwały, gdyż podstawy takiej nie można domniemywać”; por. także wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 roku (sygn. akt II SA/Op 83/08, Lex nr 566222), w którym Sąd przyjął: „Na podstawie postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde >>istotne naruszenie prawa<< uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność”; por. także wyrok NSA z dnia 12 października 1990 roku, sygn. akt SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6. NSA stoi na stanowisku, iż przyczyny nieważności nie pokrywają się z przesłankami nieważności decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. – zob. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, sygn. akt SA/Gd 965/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 11; a także B. Dolnicki, *Samorząd...*, Kraków 2003, s. 276 – 277. Natomiast od istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał – zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 roku, sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, z. 3, poz. 79.

¹⁰⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1997 roku, sygn. akt I SA/Gd 995/96, niepublikowany.

¹⁰⁷⁷ B. Dolnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu...*, Kraków 2005, s. 478.

¹⁰⁷⁸ Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2002 roku, sygn. akt II SA/Wr 2151/00, OwSS 2002, z. 3, poz. 74; krytyczna glosa M. Stahl, OSP 2003, z. 10, poz. 134.

mu uchwały lub zarządzenia¹⁰⁷⁹. Po upływie tego terminu stwierdzenia nieważności może dokonać jedynie sąd administracyjny, po zaskarżeniu danego aktu¹⁰⁸⁰ bądź przez organ nadzoru¹⁰⁸¹ (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82c ust. 1 u.s.w.), bądź też przez

¹⁰⁷⁹ NSA w wyroku z dnia 19 marca 1992 roku (sygn. akt SA/Wr 104/92, Samorząd Terytorialny 1992, nr 12, s. 72 z glosą A. Agopszowicza), wyraźnie stwierdził, iż ten 30-dniowy termin jest terminem prekluzyjnym i nie istnieje możliwość jego przerwania przez wydanie w trybie art. 90 ust. 2 u.s.t. (obecnie u.s.g.) postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zob. też wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2009 roku, sygn. akt II SA/Gd 113/09, Lex nr 552990.

¹⁰⁸⁰ Organ nadzoru nie jest ograniczony terminem do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy. Nie może jedynie wnieść skargi przed upływem terminu, w którym posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego – tak NSA w postanowieniu z dnia 23 czerwca 2005 roku, sygn. akt II OSK 513/05, Lex nr 186663, NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 roku, sygn. akt II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7 oraz w wyroku z dnia 13 stycznia 2005 roku, sygn. akt OSK 1575/04, OwSS 2005, z. 3, poz. 70; a także WSA w Krakowie w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 roku, sygn. akt II SA/Kr 373/08, Lex nr 499887; WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 lutego 2008 roku, sygn. akt VII SA/Wa 1598/07, Lex nr 507845 oraz WSA w Łodzi w wyroku z dnia 18 maja 2010 roku, sygn. akt III SA/Ld 161/10, Lex nr 675057.

¹⁰⁸¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2009 roku, sygn. akt III SA/Gl 321/09, Lex nr 563898. WSA w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 21 lutego 2008 roku (sygn. akt II SA/Rz 649/07, NZS 2008, nr 4, poz. 81) stanął na stanowisku: „W przypadku, gdy wojewoda, jako organ nadzoru, w terminie otwartym na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego, ogranicza się do stwierdzenia wobec przedmiotu nadzoru – uchwały rady gminy, że została ona wydana z tzw. nieistotnym naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.), a następnie wnosi na tę uchwałę skargę do sądu administracyjnego, podlega ona odrzuceniu jako niedopuszczalna >>z innych przyczyn<< (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). Innymi słowy, stwierdzenie przez organ nadzoru nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę rady gminy, zamyka temu organowi drogę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i skutecznego wniesienia skargi sądowo-administracyjnej na tę uchwałę. Odmienne ocena prawna stanowiłaby naruszenie konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego podlegającej ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)”. Inaczej w tej kwestii wypowiedział się NSA w postanowieniu z dnia 22 października 2008 roku (sygn. akt II OSK 839/08, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2, s. 147), uznając: „Wojewoda, wydając rozstrzygnięcie stwierdzające nieistotne naruszenie prawa w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały przez wójta, nie traci definitywnie możliwości zaskarżenia tej uchwały do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Związanie wojewody oceną stopnia dostrzeżonego naruszenia prawa (art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 110 k.p.a.) nie obejmuje zakazu sformułowania w skardze zarzutu istotnego naruszenia prawa, uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały w postępowaniu sądowym. Pierwotna ocena wojewody może, bez naruszenia prawa, ulec dezaktualizacji”. Zob. także W. Maciejko, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 22 października 2008 r., II OSK 839/08, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2, s. 147*. Ponadto NSA w wyroku z dnia 26 czerwca 2007 roku (sygn. akt I OSK 273/07, Lex nr 341265) stwierdził: „Wniesienie skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. jest dopuszczalne zarówno wówczas, gdy organ nie zdążył wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały (zarządzenia) organu gminy, jak i w sytuacji, gdy jego rozstrzygnięcie nadzorcze zostało uchylone przez sąd, ponieważ w obu tych przypadkach mamy do czynienia z upływem terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g., co oznacza, że doszło do spełnienia jedynej przesłanki warunkującej możliwość skorzystania przez organ nadzoru z prawa zaskarżenia uchwały (zarządzenia) organu gminy do sądu administracyjnego”. Natomiast WSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 marca 2007 roku (sygn. akt IV SA/Wa 225/07, Lex nr 319151) zwrócił uwagę na jeszcze jedną kwestię: „Wojewoda może kwestionować prawidłowość uchwały w dwójakiej formie. Po pierwsze, może unieważnić uchwałę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, po drugie, może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Jednakże z omawianych uprawnień nie może korzystać w sposób dowolny, ponieważ to, jaką formę przybierze jego działanie, uzależnione jest od upływu trzydziestodniowego terminu od dnia doręczenia mu uchwały. Przed upływem tego terminu organ nadzoru posiada kompetencje do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, niedopuszczalne jest natomiast wniesienie przez niego w tym okresie skargi do sądu administracyjnego. I odwrotnie – po upływie 30 dni, kompetencje do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wygasają. Możliwe jest natomiast zakwestionowanie

każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.). Natomiast nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia aktu w terminie 7 dni od dnia jego podjęcia, albo jeżeli jest on aktem prawa miejscowego¹⁰⁸². Zatem zarządzenie wójta ustanawiające przepisy porządkowe może być unieważnione także po upływie roku od jego wydania¹⁰⁸³.

Zgodnie z ogólnym założeniem instytucji nadzoru stwierdzenie nieważności aktu sprzecznego z prawem powinno należeć do obowiązków organów nadzoru¹⁰⁸⁴. W związku z tym wątpliwości budzi sformułowanie użyte w art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82c ust. 1 u.s.w. stanowiące, iż po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru może zaskarżyć dany akt do sądu administracyjnego. Ustawodawca w przepisach tych użył zwrotu „może”, z czego wynika, iż nie musi wcale wnosić skargi do sądu. Zatem jedyna rozsądna wykładnia tego terminu powinna opierać się chyba na rozróżnieniu między „istotnym” a „nieistotnym” naruszeniem prawa, z jakim mamy do czynienia w akcie będącym przedmiotem procedury nadzorczej. W przypadku wystąpienia nieistotnego naruszenia organ nadzoru nie jest zobowiązany do stwierdzenia nieważności, w związku z czym nie musi wnosić skargi do sądu. Natomiast w razie stwierdzenia istotnego naruszenia prawa organ nadzoru jest obowiązany do zaskarżenia wadliwego aktu do sądu. Oczwistym jest jednak, iż ocena tego, czy dana wada ma znaczenie istotne czy też nie, należy do organu nadzoru. O ile prawodawca w ustawach samorządowych nie przewidział wprost środka nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności aktów wydawanych

prawidłowości uchwały poprzez wniesienie na nią skargi do sądu administracyjnego”. Natomiast WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 6 października 2008 roku (sygn. akt II SA/Gl 466/08, Lex nr 483145), stwierdził: „Środkiem sprawowania przez organ nadzoru kontroli nad działalnością organów samorządu terytorialnego jest m.in. uprawnienie tego organu do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych, jak i do zaskarzania aktów tych organów do sądu administracyjnego. Oba te środki nie są względem siebie konkurencyjne, a ich zastosowanie jest uwarunkowane jedynie upływem terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy. Skoro zatem wydanym w ustawowym terminie rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono nieważność jedynie części kontrolowanej uchwały, to brak jest przeszkód, aby po upływie tego terminu organ nadzoru mógł zaskarżyć tę samą uchwałę w pozostałej części”.

¹⁰⁸² Roczny termin jest terminem zawitym – Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Nadzór nad działalnością komunalną...*, s. 84. Wydłużenie tego terminu może nastąpić z chwilą nowelizacji aktu. Zdaniem NSA (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1994 roku, sygn. akt SA/Wr 1707/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 13) jeżeli dotychczasową uchwałę lub zarządzenie lub ich załącznik organ wydający zastąpi nowym ujednoliconym tekstem bez szczegółowego określenia dokonanych zmian, to ujednolicony tekst aktu lub jego załącznika należy ocenić jako nową uchwałę, zastępującą uchwałę dotychczasową. Otwiera to możliwość stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności wszystkich postanowień nowego aktu, niezależnie od tego, czy ich treść została ustalona nowym aktem, czy też została przejęta z nowelizowanego tekstu.

¹⁰⁸³ W obecnym stanie prawnym w odniesieniu do aktów prawa miejscowego istotne naruszenie prawa przez akt prawa miejscowego może wywołać tylko jeden rodzaj rozstrzygnięcia nadzorczego, a mianowicie stwierdzenie nieważności. Nie jest natomiast możliwe orzeczenie wobec aktu prawa miejscowego o niezgodności uchwały z prawem – zob. szerzej na ten temat D. Dąbek, *Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 135.

¹⁰⁸⁴ Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 10 marca 2008 roku (sygn. akt II SA/Kr 560/07, Lex nr 506899): „Kompetencja nadzorcza oznacza zarówno upoważnienie, jak i obowiązek organu nadzoru stania na straży legalności aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu gminnego”.

przez starostę i marszałka, o tyle w przepisach ustaw szczególnych wyposażył wojewodę w środki w postaci rozstrzygania o nieważności poleceń wydawanych przez starostę (ale także i wójta). Otóż ustawy te, normując ochronę różnych dóbr w sytuacjach szczególnych lub działania mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem lub zapobieganie naruszeniom prawa, wyposażają wójta i starostę w prawo wydawania właściwym organom poleceń i żądań podlegających niezwłocznemu wykonaniu. Wojewoda natomiast kompetentny jest do stwierdzenia nieważności takich aktów, tj.:

- żądania wójta lub starosty skierowanego do właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniom prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 11 ust. 6 ustawy o Policji),

- polecenia wójta lub starosty, zobowiązującego właściwego powiatowego (miejskiego) komendanta Straży Pożarnej do usunięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia; jest to polecenie podjęcia działań mieszczących się w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, ale bez prawa określenia, jakie konkretne czynności mają być przez Straż wykonane (art. 14 ust. 3 – 8 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej),

- polecenia wójta lub starosty zobowiązującego właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do podjęcia działań zmierzających do usunięcia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbiórką obiektów budowlanych (art. 89c ust. 5 Prawa budowlanego).

Orzekanie przez wojewodę o nieważności powyższych poleceń (żądań) ma wszelkie cechy aktu nadzoru wobec samorządu terytorialnego (władczość, orzekanie w celu skorygowania działania naruszającego prawo, działanie następujące po wydaniu polecenia)¹⁰⁸⁵.

Natomiast od zagadnienia nadzoru nad aktami starosty należy oddzielić problematykę nadzoru nad jego działaniami jako zwierzchnika zespolonych służb, inspekcji i straży. Ponieważ to organ stanowiący dysponuje uprawnieniami w zakresie ustalania kierunków działalności tych służb, inspekcji i straży, dlatego też jedynym organem pełniącym nadzór nad starostą w tym zakresie jest rada powiatu. Żaden organ państwowy nie posiada uprawnień nadzorczych wobec starosty jako zwierzchnika zespolonych służb, inspekcji i straży. Działania starosty w tym zakresie nie podlegają również zaskarżeniu do sądu administracyjnego, natomiast mogą być one przedmiotem skargi do rady powiatu, stosownie do art. 229 pkt 4 k.p.a.¹⁰⁸⁶

3. Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia

Wstrzymanie wykonania aktów jednostek samorządu terytorialnego jest środkiem mającym na celu niedopuszczenie do wywołania dalszych negatywnych skutków prawnych przez akty wadliwe. Zawieszony akt nie traci mocy prawnej, ale jest bezskuteczny, co oznacza, że przestaje on obowiązywać w określonym czasie.

¹⁰⁸⁵ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 262.

¹⁰⁸⁶ S. Czarnow, *Zespolenie służb...*, s. 28 i n.

Środek ten¹⁰⁸⁷ został w ustawach samorządowych ukształtowany w formie fakultatywnej i obligatoryjnej.

Z fakultatywnym wstrzymaniem wykonania odpowiedniego aktu mamy do czynienia w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia jego nieważności¹⁰⁸⁸ lub w toku tego postępowania. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w. organ nadzoru może w momencie wszczęcia postępowania zarządzić wstrzymanie wykonania aktu.

Natomiast obligatoryjne wstrzymanie wykonania uregulowane zostało w art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 82a ust. 1 u.s.w. W przepisach tych ustawodawca kategorycznie postanowił, iż stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały bądź zarządzenia organu gminy, powiatu lub województwa wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

W obu przypadkach wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia przez organ nadzoru jest możliwe jedynie w ciągu 30 dni od daty doręczenia mu danego aktu. Przekroczenie tego terminu powoduje, zgodnie z art. 93 ust. 2 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82c ust. 1 u.s.w., utratę właściwości przez organ nadzoru. Wówczas organem właściwym do wstrzymania wykonania takich aktów jest sąd administracyjny, ale tylko wtedy, gdy akt ten zostanie zaskarżony przez organ nadzoru lub w trybie art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. lub art. 90 u.s.w. przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem. Jednakże po upływie roku od chwili podjęcia aktu wstrzymanie jego wykonania nie jest zasadniczo możliwe (art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. oraz art. 83 ust. 1 u.s.w.).

Środek w postaci wstrzymania wykonania stanowi pewnego rodzaju gwarancję skuteczności instytucji nadzoru. Chodzi bowiem o to, iż stan wstrzymania wykonania takiej uchwały czy zarządzenia trwa aż do czasu uprawomocnienia¹⁰⁸⁹ się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego¹⁰⁹⁰ bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny. W pierwszym przypadku usunięcie z obrotu prawnego danego aktu ze skutkiem *ex tunc*

¹⁰⁸⁷ W literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, zgodnie z którym wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia nie stanowi samoistnego środka nadzoru – zob. np. J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru...*, s. 45.

¹⁰⁸⁸ Szerzej na ten temat P. Chmielnicki, *Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, 16 i n.

¹⁰⁸⁹ Do czasu bowiem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest ono jeszcze prawnie wiążące, a tym samym jego moc jest niejako zawieszona w czasie; tak też W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 257. Na temat prawomocności rozstrzygnięć nadzorczych zob. B. Dolnicki, *Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 49–60; zob. także B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 279–282; zob. także M. Chrapusta, *Ostateczność, prawomocność i wykonalność aktów nadzoru stosowanych względem organów samorządu terytorialnego – refleksje de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, red. M. Stec, Warszawa 2001, s. 72 i n.

¹⁰⁹⁰ Zgodnie z art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p. oraz art. 86 ust. 4 u.s.w. rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Zatem regulacja zawarta w art. 92 u.s.g., art. 80 u.s.p. oraz w art. 83 u.s.w. stanowi odstępstwo od reguły ogólnej zawartej w art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p. oraz art. 86 ust. 4 u.s.w. – por. B. Dolnicki, *Skutki prawne zarządzenia zastępczego...*, s. 101.

pochłaniania niejako akt jego wstrzymania, w drugim z kolei – uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego pozbawia mocy wiążącej zastosowanego w trakcie postępowania nadzorczego środka ochrony tymczasowej¹⁰⁹¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że środek nadzorczy w postaci wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia znajduje zastosowanie wobec wszystkich aktów, w stosunku do których możliwe jest stwierdzenie nieważności¹⁰⁹². Zatem wobec enumeratywnie określonych w ustawie o samorządzie gminnym zarządzeń wójta, a także pozostałych jego aktów o innej nazwie, jeżeli tylko są one zarządzeniami w znaczeniu materialnym. Natomiast w stosunku do zarządzeń starosty i marszałka tylko wówczas, gdy w sensie materialnym stanowią one uchwały odpowiedniego organu powiatu lub województwa.

4. Zarządzenie zastępcze

Zarządzenie zastępcze jest typowym środkiem nadzoru o charakterze władczym. Jest to szczególnie rodzaj aktu nadzorczego¹⁰⁹³, który załatwia sprawę odmiennie aniżeli wcześniejszy akt organu samorządowego, lub który wypełnia lukę powstałą wskutek bezczynności odpowiedniego organu. Tymczasem organy nadzoru generalnie nie mają takich kompetencji. Ich rozstrzygnięcia mają najczęściej znaczenie, które – podobnie jak orzeczenia sądów – można by określić mianem „kasacyjnego”. Dlatego też tego rodzaju kompetencje nadzorcze są dopuszczalne retatywnie rzadko i każdorazowo muszą odwoływać się do szczegółowej, enumeratywnej podstawy prawnej¹⁰⁹⁴. Taką podstawę stanowią art. 98a ust. 1 u.s.g., art. 85a ust. 1 u.s.p. oraz art. 86a ust. 1 u.s.w. Z przepisów tych wynika, iż w sytuacji gdy **właściwy organ gminy, powiatu lub województwa** wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów art. 190 ust. 2 i 6 i art. 194 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁰⁹⁵, z art. 26 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁰⁹⁶ oraz

¹⁰⁹¹ B. Dolnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu...*, Kraków 2005, s. 483.

¹⁰⁹² Tak też W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 252. Natomiast zdaniem NSA wstrzymanie wykonania może dotyczyć tylko takiego aktu, który podlega wykonaniu. Zatem nie znajduje ono zastosowania do uchwał lub zarządzeń zawierających przepisy prawa miejscowego. Uchwała zawierająca przepisy prawa miejscowego z chwilą wejścia w życie staje się obowiązującym prawem. W związku z tym w odniesieniu do niej można mówić wyłącznie o stosowaniu jej przepisów, a to wyklucza zdaniem NSA przymiot wykonalności uchwały lub zarządzenia, a w konsekwencji możliwość wstrzymania przez sąd administracyjny (po wniesieniu skargi do sądu) wykonania uchwały lub zarządzenia będącej aktem prawa miejscowego – zob. uchwałę NSA z dnia 6 listopada 2000 roku, sygn. akt OPS 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 52. Stanowisko Sądu wydaje się kontrowersyjne, gdyż ustawy samorządowe nie uzależniają przecież możliwości wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia od jej treści. Od tej zasady ustawodawca przewidział tylko jeden wyjątek, a mianowicie organ nadzoru nie może wstrzymać wykonania uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 2a u.s.g., art. 79 ust. 2a u.s.p. oraz art. 82 ust. 3 u.s.w.).

¹⁰⁹³ Zob. szerzej na ten temat U. Moździeń-Mucha, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako administracyjnoprawny środek walki z korupcją w gminie*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 1, s. 88.

¹⁰⁹⁴ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, Warszawa 2010, s. 792–793.

¹⁰⁹⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.

¹⁰⁹⁶ Od dnia 1 sierpnia 2011 roku zarówno ordynacja wyborcza, jak i ustawa o bezpośrednim wyborze

art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁰⁹⁷, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, powiatu lub województwa, skarbnikiem gminy, powiatu lub województwa, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminą, powiatową lub wojewódzką osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy, powiatu lub województwa do podjęcia **odpowiedniego aktu** w terminie 30 dni¹⁰⁹⁸. W razie bezskutecznego upływu terminu, wojewoda po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej wydaje zarządzenie zastępcze¹⁰⁹⁹.

Przepisy art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w. zostały dodane do ustaw samorządowych ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹⁰⁰. W pierwotnym brzmieniu przepisy te stanowiły, że jeżeli **rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa** wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów art. 190 ust. 2 i 4 i art. 194 ust. 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz art. 5 pkt 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu radnego lub odwołania ze stanowiska członka zarządu gminy, powiatu lub województwa, sekretarza gminy i powiatu, skarbnika gminy, powiatu i województwa **nie podejmuje uchwały**, wojewoda wzywa radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa do podjęcia **uchwały** w terminie 30 dni.

Z przepisów tych wynikało zatem, że do podjęcia stosowanego aktu (którym była jedynie uchwała – co wynikało wprost z art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w.) zobowiązane były tylko organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym zarządzenie zastępcze wojewody mogło być wówczas wydane jedynie w razie beczynności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa i zastępowało

wójta zostaną zastąpione nowym wspólnym aktem, uchwalonym w dniu 5 stycznia 2011 roku – Kodeksem wyborczym (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Odpowiednikiem art. 190 ust. 2 i 6 i art. 194 ust. 1 ordynacji wyborczej będą: art. 383 § 2 i 6 i art. 387 § 1, zaś art. 26 ust. 2 i 5 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta – art. 492 § 2 i 5 Kodeksu wyborczego.

¹⁰⁹⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. 2006, Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

¹⁰⁹⁸ „Wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę nie zostało ograniczone terminem, którego wpływ powoduje wygaśnięcie kompetencji organu. Przewlekłość w wydaniu zarządzenia zastępczego nie uzasadnia jego uchylenia jako wydanego z naruszeniem prawa. Artykuł 91 ust. 1 u.s.g. nie ma zastosowania do terminu wydania zarządzenia zastępczego” – tak NSA w wyroku z dnia 13 kwietnia 2010 roku, sygn. akt II OSK 49/10, Lex nr 597634.

¹⁰⁹⁹ Szerzej na temat możliwości zaskarżenia takiego zarządzenia zob. M. Gurdek, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 1, s. 72–84 oraz P.P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 795–797.

¹¹⁰⁰ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497.

uchwałę, którą powinien podjąć odpowiedni organ. Dlatego też w chwili ustanowienia tych przepisów zarządzenie zastępcze wydawane w tym trybie nie było środkiem nadzoru możliwym do zastosowania w stosunku do bezczynnego wójta, starosty czy marszałka. Jednakże w związku ze zmianą ustawy o samorządzie gminnym polegającą na likwidacji kolegiального zarządu i ustanowieniu wójta monokratycznym organem wykonawczym gminy, pochodzącym z wyborów bezpośrednich, przepis art. 98a u.s.g. został znowelizowany art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Następnie w wyniku poszerzenia zakresu podmiotowego podlegającego przepisom antykorupcyjnym ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, artykułem 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, nadano art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w.¹¹⁰¹ obecnie obowiązujące brzmienie.

Aktualnie z przepisów tych wynika, że wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze w sytuacji, gdy odpowiedni organ (a nie jak dawniej organ stanowiący danej jednostki) nie podejmuje odpowiedniego aktu (a nie jak dawniej uchwały). Rodzi się zatem pytanie: czy obecnie zarządzenie zastępcze może być wydane również w razie bezczynności ustawowo określonych organów wykonawczych (tj. wójtów oraz zarządów powiatów i województw), a także wobec braku działania starosty i marszałka województwa?

Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należy zastanowić się nad tym, co kryje się pod pojęciem „właściwy organ” gminy, powiatu i województwa oraz pod pojęciem „odpowiedni akt”. W związku z tym konieczna jest analiza art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w. i wynikających z nich obowiązków określonych w odrębnych przepisach. Generalnie można dokonać podziału tych obowiązków na trzy grupy:

1. obowiązki wynikające z art. 190 ust. 2 i 6 oraz art. 194 ust. 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹¹⁰², w zakresie dotyczącym wygaśnięcia i obsadzenia mandatu radnego,

2. obowiązki wynikające z art. 26 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹¹⁰³, w zakresie dotyczącym wygaśnięcia mandatu wójta¹¹⁰⁴,

¹¹⁰¹ Zakres podmiotowy określony w art. 86a u.s.w. został jeszcze rozszerzony o sekretarza województwa art. 49 pkt. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych. Zgodnie bowiem z art. 5 tejże ustawy wprowadzony został obowiązek utworzenia stanowiska sekretarza w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Wcześniej w strukturze organizacyjnej województwa samorządowego stanowisko takie nie istniało.

¹¹⁰² Od dnia 1 sierpnia 2011 roku odpowiednikiem art. 190 ust. 2 i 6 i art. 194 ust. 1 ordynacji wyborczej będzie art. 383 § 2 i 6 i art. 387 § 1 Kodeksu wyborczego.

¹¹⁰³ Od dnia 1 sierpnia 2011 roku odpowiednikiem art. 26 ust. 2 i 5 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta będzie art. 492 § 2 i 5 Kodeksu wyborczego.

¹¹⁰⁴ Szerzej na ten temat M. Gurdek, *Wygaśnięcie mandatu wójta. Głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 11, s. 57–77; M. Gurdek, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. (K 8/07)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 10, s. 77–95; M. Jerominek, *Wygaśnięcie mandatu wójta a ważność zawartej przez niego umowy*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 563–574; M. Gurdek, *Obowiązki wójta, starosty i marszałka województwa w zakresie składania oświadczeń i informacji określonych w tzw. przepisach antykorupcyjnych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 2, s. 21–53; M. Gurdek, *Skutki niezłożenia przez pracowników samorządowych w terminie stosownych oświadczeń i informacji*, *Roczniki Administracji i Prawa*, Rok VII/VIII, red. G. Łaszczyca, Sosnowiec 2008; M. Gurdek, *Obowiązek złożenia*

3. obowiązki wynikające z art. 5 ust. 2 i 3 (a w powiecie i województwie także art. 5 ust. 5) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez niektóre osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, członkami zarządu powiatu lub województwa, sekretarzem gminy, powiatu lub województwa, skarbnikiem gminy, powiatu lub województwa, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminą, powiatową lub wojewódzką osobą prawną; zastanawiające jest pominięcie w art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w. osób, które wydają decyzje z upoważnienia wójta, starosty i marszałka; pracownicy ci zostali wymienieni w art. 2 pkt 6–6b ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, wspólnie z pozostałymi osobami wskazanymi w ustawach samorządowych; wszystkie osoby wymienione w art. 2 pkt 6–6b ustawy stanowią kategorię podmiotów, w stosunku do których ustawodawca wprowadził ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej; zatem także w odniesieniu do osób, które wydają decyzje administracyjne z upoważnienia wójta, starosty czy marszałka, zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przewidziano sankcję w postaci obowiązku rozwiązania umowy o pracę najpóźniej w terminie miesiąca od momentu pozyskania informacji o naruszeniu przepisów ustawy ograniczającej swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej; wydaje się więc, że pominięcie w art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w. osób wydających decyzję w imieniu wójta, starosty i marszałka nie było działaniem celowym, lecz stanowi przeoczenie ustawodawcy.

Ad. 1

Z art. 190 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wynika, iż wygaśnięcie mandatu radnego w przypadkach określonych w ust. 1 stwierdza **rada**¹¹⁰⁵ w drodze **uchwały**, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu¹¹⁰⁶. Z kolei art. 190 ust. 6 stanowi, że w przypadku niezrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania, **rada** stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze **uchwały**, najpóźniej po upływie miesiąca od upływu tego terminu.

Natomiast w art. 194 ust. 1 Ordynacji ustawodawca postanowił, iż w wypadku wygaśnięcia mandatu radnego wybranego w okręgu wyborczym dla wyboru rady gminy liczącej powyżej 20 000 mieszkańców oraz mandatu radnego powiatu lub województwa, właściwa **rada**, po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, podejmuje na następnej sesji **uchwałę** o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach

oświadczeń w sferze samorządowej w świetle nowych regulacji prawnych, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 10, s. 54–73; C. Kociński, *Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, s. 3.

¹¹⁰⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 3 Ordynacji, ilekroć w niniejszej ustawie mowa jest o radzie, należy przez to rozumieć także sejmik województwa.

¹¹⁰⁶ Od 1 sierpnia 2011 roku, kiedy to wejdzie w życie Kodeks wyborczy, termin ten – w myśl art. 383 § 2 – wynosić będzie jeden miesiąc.

uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności¹¹⁰⁷. Z powyższego wynika, iż obowiązki zaliczone do grupy pierwszej ciążyą jedynie na organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a odpowiednim aktem, który zobowiązane są one wydać, jest uchwała.

Ad. 2

Obowiązki wynikające z ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta odnoszą się tylko do organu stanowiącego gminy, co związane jest z funkcjonowaniem w ramach tej jednostki monokratycznych organów wykonawczych pochodzących z wyborów bezpośrednich. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy¹¹⁰⁸ (który jest odpowiednikiem art. 190 ust. 2 Ordynacji wyborczej dotyczącego wygaśnięcia mandatu radnego) wygaśnięcie mandatu wójta w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 – 7 stwierdza **rada gminy**, w drodze **uchwały**, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu. Natomiast art. 26 ust. 5 ustawy¹¹⁰⁹ (będący odpowiednikiem art. 190 ust. 6 Ordynacji) stanowi, iż w przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez wójta w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, **rada gminy** stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta, w drodze **uchwały**, najpóźniej po upływie miesiąca od upływu tego terminu.

Zatem również i w tej grupie obowiązków jedynym zobowiązanym organem do podjęcia stosownego aktu, którym jest tylko i wyłącznie uchwała, jest rada gminy. Dlatego też zarządzenie zastępcze i tu jest środkiem nadzoru stosowanym w przypadku bezczynności organu stanowiącego.

Ad. 3.

Obowiązki wynikające z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby pełniące funkcje publiczne ciążyą już jednak nie tylko na organach stanowiących odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4 ustawy¹¹¹⁰, narusza osoba, o której mowa

¹¹⁰⁷ Od 1 sierpnia 2011 roku odpowiednikiem tego przepisu będzie art. 387 § 1 Kodeksu wyborczego, który w związku z wprowadzeniem zmian w systemach wyborczych ma odmienne brzmienie od dotychczasowego art. 194 Ordynacji wyborczej. Zgodnie bowiem z jego treścią w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego wybranego w okręgu wyborczym dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu oraz mandatu radnego powiatu lub województwa właściwa rada, po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, podejmuje na następnej sesji uchwałę o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności. Pamiętać jednak należy, iż zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113) przepisy Kodeksu wyborczego stosuje się do wyborów zarządzonych po dniu jego wejścia w życie oraz kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów. Zaś do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz do przedterminowych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której Kodeks wszedł w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

¹¹⁰⁸ Od 1 sierpnia 2011 roku odpowiednikiem tego przepisu będzie art. 492 § 2 Kodeksu wyborczego.

¹¹⁰⁹ Od 1 sierpnia 2011 roku odpowiednikiem tego przepisu będzie art. 492 § 5 Kodeksu wyborczego.

¹¹¹⁰ Zgodnie z art. 4 ustawy osoby te w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji nie mogą:

w art. 2 pkt 6 – 6b¹¹¹¹ z wyłączeniem wójta (a zatem – poza wójtem – osoby wymienione w art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w.), właściwy organ, z zastrzeżeniem ust. 3 – 5 ustawy odwołuje ją albo rozwiązuje z nią umowę o pracę, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę. Ustawodawca w tym przepisie wskazuje, iż dokonuje tego właściwy organ. Zatem nie jest to tylko organ stanowiący, gdyż wówczas prawodawca wskazałby wprost na niego, tak jak to uczynił w art. 5 ust. 3 i 5 ustawy, gdzie wprowadził wyjątek w stosunku do art. 5 ust. 2, stanowiąc wyraźnie, iż organem tym jest rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 ustawy jeżeli zakazy, o których mowa w art. 4 ustawy, narusza członek zarządu województwa lub powiatu albo skarbnik województwa, powiatu lub gminy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania. Natomiast art. 5 ust. 5 ustawy stanowi, iż jeżeli członek zarządu powiatu lub województwa przed dniem wyboru pełnił funkcję, prowadził działalność gospodarczą albo posiadał akcje lub udziały, o których mowa w art. 4 ustawy, obowiązany jest w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru zrzec się funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności albo zbyć udziały lub akcje. W razie niespełnienia tego obowiązku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje taką osobę najpóźniej w ciągu miesiąca od upływu terminu, w którym powinien zadośćuczynić tej powinności. Zatem należy przyjąć, iż w razie odwołania lub rozwiązania umowy o pracę z członkiem zarządu powiatu lub województwa albo skarbnikiem gminy, powiatu lub województwa stosowną **uchwałę** podejmuje odpowiedni **organ stanowiący**. Natomiast w przypadku odwołania lub rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, powiatu lub województwa, kierownikami jednostek organizacyjnych gminy, powiatu lub województwa, osobami zarządzającymi i członkami organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi stosowny akt (zgodnie z zasadą ogólną wyrażoną w art. 5 ust. 2 ustawy) wydaje właściwy organ, którym w związku z treścią art. 5 ust. 3 i 5 ustawy nie może być już organ stanowiący danej jednostki. Ponieważ ustawodawca w ustawach samorządowych przewidział jedynie dwa organy jednostek tj. organy stanowiące i organy wykonawcze, to należałoby domniemywać,

1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, 2) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność, 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie i innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

¹¹¹¹ Zgodnie z art. 2 pkt 6 – 6b są to następujące osoby: wójtowie, zastępcy wójtów, członkowie zarządów powiatów i województw, skarbnicy gmin, powiatów i województwa, sekretarze gmin, powiatów i województw, kierownicy jednostek organizacyjnych gmin, powiatów oraz kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójtów, starostów i marszałków województw.

iż czynności tych dokonywać będą w stosunku do wyżej wymienionych osób w gminie – wójt, zaś w powiecie i województwie – odpowiednie zarządy. Powstaje jednak pytanie: czy rzeczywiście tak jest? Aby udzielić na nie odpowiedzi, należy sięgnąć do ustawy o pracownikach samorządowych oraz do odpowiednich przepisów ustaw samorządowych.

Zgodnie z art. 7 pkt 1 i 3 u.p.s. wójt dokonuje w imieniu pracodawcy samorządowego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec: zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a także w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu. Jednakże w stosunku do skarbnika gminy wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy zostało podzielone. Powołanie i odwołanie skarbnika należy do organu stanowiącego (art. 18 ust. 1 pkt. 3 u.s.g.). Ponadto z art. 5 ust. 3 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wprost wynika, iż czynności wobec tych osób dokonuje organ stanowiący, co jest konsekwencją regulacji art. 18 ust. 1 pkt 3 u.s.g. Natomiast zastępcę wójta powołuje i odwołuje wójt (art. 26a ust. 1 u.s.g.), a także w myśl art. 30 ust. 2 pkt 5 zatrudnia on i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei zgodnie z art. 33 u.s.g. jest on kierownikiem urzędu gminy i z tego tytułu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Ponadto w związku z treścią art. 7 pkt 1 i 3 u.p.s. wykonuje w stosunku do wyżej wymienionych osób czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy. To wszystko łącznie uprawnia do wysunięcia wniosku, zgodnie z którym wójt na podstawie art. 98a u.s.g. powinien podjąć odpowiedni akt, którego przedmiotem będzie odwołanie ze stanowiska albo rozwiązanie umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osoby zarządzającej lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną. W związku z tym w razie bezczynności wójta w tym zakresie wojewoda wzywa go do podjęcia stosownego aktu w terminie 30 dni, a po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyda zarządzenie zastępcze.

Nieco inaczej przedstawia się ta problematyka w powiecie i województwie. Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.p. i art. 43 ust. 3 u.s.w. starosta i marszałek województwa są kierownikami odpowiednich urzędów (tj. starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego), w związku z czym są oni kierownikami służbowymi pracowników tego urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu/wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Ponadto zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych dokonują oni w imieniu pracodawcy samorządowego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, wobec pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 3 u.p.s.). Jednakże, podobnie jak w gminie, ustawodawca także w powiecie i województwie podzielił wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Prawa przysługujące przewodniczącemu zarządu powiatu lub województwa z mocy art. 7 ust. 3 u.p.s. nie obejmują nawiązania i rozwiązania stosunku pracy członków zarządu, kierowników jednostek organizacyjnych i pracowników starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego zajmujących stanowisko skarbnika¹¹¹². Wybór (powołanie) członków

¹¹¹² Jest to związane z rodzajem podstawy ich zatrudnienia – zob. szerzej J. Korczak, *Pracownicy powiatu...*, s. 90 i n.

zarządu oraz skarbnika powiatu lub województwa należy do rady powiatu i sejmiku województwa (art. 27 ust. 1 u.s.p. i art. 37 ust. 1 u.s.p. oraz art. 32 ust. 1 u.s.w. i art. 44 ust. 1 u.s.w.). W związku z tym (co znajduje potwierdzenie w art. 5 ust. 3 i 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej) również organ stanowiący odwołuje wyżej wymienione osoby z pełnionej funkcji. Natomiast zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu albo województwa należy do zarządu (art. 32 ust. 2 pkt 5 u.s.p. oraz art. 41 ust. 2 pkt 6 u.s.w.). Dlatego też należy przyjąć, że jeżeli zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej co do zasady właściwy organ odwołuje daną osobę albo rozwiązuje z nią umowę o pracę (a nie jest nim organ stanowiący – co wynika *a contratio* z art. 5 ust. 3 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej), to organem tym jest zarząd odpowiedniej jednostki.

Wynikające z art. 7 ust. 3 u.p.s. prawa starosty i marszałka do wykonywania w imieniu pracodawcy czynności z zakresu prawa pracy obejmują natomiast nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy z pozostałymi pracownikami urzędu marszałkowskiego i starostwa powiatowego. Ponadto starosta i marszałek, zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.p. i art. 43 ust. 3 u.s.w., jest wobec tych pracowników zwierzchnikiem służbowym. Dlatego też należy dojść do wniosku, iż w stosunku do osób zarządzających lub członków organów zarządzających powiatowymi lub wojewódzkimi osobami prawnymi, a także w stosunku do pozostałych pracowników odpowiedniego urzędu, wydających w imieniu starosty i marszałka decyzje administracyjne, organem właściwym do ich odwołania lub rozwiązania z nimi umowy o pracę są starosta i marszałek województwa. Zatem to przewodniczący zarządu odpowiedniej jednostki jest zobowiązany w tych przypadkach do wypełnienia obowiązków wynikających z art. 5 ust. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, o których mowa w art. 85a u.s.p. i art. 86a u.s.w.

Podsumowując: w obecnym stanie prawnym zarządzenie zastępcze wojewody może zostać wydane nie tylko wówczas, gdy odpowiedniego aktu nie podejmuje – pomimo obowiązku wynikającego z przepisów szczególnych oraz bezskutecznego upływu 30-dniowego terminu określonego przez wojewodę wzywającego do podjęcia odpowiedniego aktu¹¹¹³ – organ stanowiący danej jednostki, ale również organy wykonawcze

¹¹¹³ W literaturze przedmiotu pojawiają się rozbieżności w kwestii tego, czy możliwe jest wydanie zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy np. rada gminy podejmie uchwałę, stwierdzającą, że nie znajduje przesłanek faktycznych stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, czyli ściślej rzecz ujmując: co kryje się pod sformułowaniem „w razie bezskutecznego upływu terminu”. Szerzej na ten temat zob. – B. Dolnicki, *Skutki prawne zarządzenia zastępczego...*, s. 105; a także M. Chłipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 85; P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 7–8, s. 5; M. Jerominek, *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle ustaw samorządowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 7–8, 51–62. W ocenie NSA „1. Rada gminy, po otrzymaniu wezwania do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu wójta, jest władna: nie podjąć żadnej uchwały w określonym terminie, stwierdzić wygaśnięcie mandatu wójta, bądź odmówić stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Nie posiada natomiast właściwości do podjęcia uchwały o niestwierdzeniu wygaśnięcia mandatu wójta, ponieważ nie ma przepisu powszechnie obowiązującego, który by ją umocowywał do takiego działania. 2. Pod pojęciem >>bezskutecznego upływu terminu<< (art. 98a ust. 2 u.s.g.) należy rozumieć zarówno sytuację, kiedy rada gminy w ogóle nie podejmuje uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu, jak i stan faktyczny polegający na wydaniu uchwały niezgodnej z obowiązkiem wynikającym z art. 98a ust. 1 u.s.g.” – tak NSA w wyroku z dnia

(czyli wójt i zarząd powiatu lub województwa), a także starosta i marszałek województwa.

III. Środki personalne

Kolejną grupę środków nadzoru określa się mianem środków personalnych z uwagi na to, że ingerencja nadzorcza nie dotyczy rozstrzygnięć organów samorządu, lecz samych organów.

Przy zastosowaniu kryterium usytuowania organu, który stosuje tego rodzaju środki prawne wobec określonej jednostki samorządu terytorialnego, możemy wyodrębnić dwie grupy środków:

- środki o charakterze wewnętrznym,
- środki o charakterze zewnętrznym¹¹¹⁴.

1. Środki o charakterze wewnętrznym

A. Odwołanie wójta

Obecnie wójt, jako organ wykonawczy gminy, pochodzi – co do zasady – z wyborów bezpośrednich. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania jest to, iż odwołanie¹¹¹⁵ go następuje również przy zastosowaniu formy demokracji bezpośredniej, jaką jest referendum¹¹¹⁶. Zatem mieszkańcy danej gminy sprawują w pewien sposób nadzór nad działalnością wójta, pomimo że ustawodawca nie wskazał ich jako organu nadzoru, co więcej w ogóle nie uznaje on mieszkańców za organ gminy, mimo że zgodnie z art. 11 u.s.g. sprawują oni władzę w gminie¹¹¹⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, iż prawo odwołania wójta jest środkiem władczego oddziaływania na wójta. Nie można więc uznać, że mieszkańcy

25 stycznia 2010 roku, sygn. akt II OSK 1544/09, Lex nr 597322.

¹¹¹⁴ Por. L. Gardjan-Kawa, *Kontrola i nadzór nad administracją publiczną jako gwarancja jakości jej funkcjonowania*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 133.

¹¹¹⁵ Na temat sposobu odwołania wójta pochodzącego z wyborów bezpośrednich oraz – na zasadzie wyjątku – również pośrednich zob. M. Jerominek, *Odwołanie organu wykonawczego gminy*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 241–249.

¹¹¹⁶ Wprowadzenie do systemu prawnego instytucji referendum od zawsze wywołuje wiele dyskusji i sporów – zob. szerzej na ten temat M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2002, No. 2396, Przegląd Prawa i Administracji LI, s. 65 i n. Zob. także B. Węglarz, *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002 – 2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 47 i n.

¹¹¹⁷ Zob. Z. Janku, *Organy gminy – próba oceny...*, s. 112 i n. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Głosowanie powszechne zostało tu zatem usytuowane na pierwszym miejscu, co ma istotne znaczenie dla określenia pozycji referendum wśród instytucji władzy lokalnej. W Konstytucji natomiast mamy wyrażony nadrzędny charakter władzy przedstawicielskiej. W myśl art. 4 pkt 2 Konstytucji RP, naród sprawuje władzę poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. NSA w wyroku z dnia 19 marca 1997 roku uznał, iż referendum gminne jest jedną z władz jednostki samorządowej, i to władzą najwyższą – A. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 26; zob. także M. Łapuś, A. Czarkowska, *Doświadczenia w stosowaniu demokracji bezpośredniej, ze szczególnym uwzględnieniem referendum, na przykładzie samorządów terytorialnych w Szwajcarii i w Polsce*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 73.

sprawują nad nim jedynie kontrole¹¹¹⁸.

O ile decyzję o pozbawieniu wójta mandatu zawsze podejmują mieszkańcy, o tyle inicjatorem przeprowadzenia referendum w tej sprawie może być także (poza członkami danej wspólnoty) rada gminy. Ustawodawca w ustawie o referendum lokalnym¹¹¹⁹ oraz w ustawie o samorządzie gminnym przewidział bowiem referendum gminne w sprawie odwołania wójta podejmowane z inicjatywy organu stanowiącego, które może zostać przeprowadzone albo z powodu nieudzielenia wójtowi absolutorium¹¹²⁰, albo z każdej innej przyczyny oraz referendum na wniosek mieszkańców, które może zostać przeprowadzone tylko i wyłącznie z innej przyczyny niż nieudzielenie mu absolutorium. Takie rozwiązanie jest wynikiem tego, że referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia absolutorium pozostaje w ścisłym związku z uchwałą w sprawie udzielenia – lub nie – absolutorium organowi wykonawczemu, do podjęcia której uprawniona jest jedynie rada gminy. Zgodnie z art. 28a u.s.g. podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium jest bowiem równoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania tego organu. Dlatego też zastrzeżenia odnoszące się do całokształtu pracy wójta nie mogą stanowić podstawy odmowy udzielenia mu absolutorium z tytułu niewykonania budżetu¹¹²¹.

Natomiast referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium może być przeprowadzone zarówno z inicjatywy rady gminy¹¹²², jak i na

¹¹¹⁸ Por. D. Wacinkiewicz, *Kontrola obywatelska na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 79 i n.

¹¹¹⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.; zwana dalej u.ref.lok.

¹¹²⁰ W aktualnym stanie prawnym wójt jako monokratyczny organ wykonawczy jest osobiście odpowiedzialny za wykonanie budżetu w gminie. Konsekwencją ponoszenia przez niego tej odpowiedzialności jest obowiązek składania okresowych sprawozdań z postępów w zakresie jego wykonania. Wyrazem ostatecznego rozliczenia wykonania budżetu powinna być uchwała rady gminy w sprawie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu – K. Sikora, *Zmiany w pozycji prawnej wójta, burmistrza (prezydenta miasta) jako organu wykonawczego gminy*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga Konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jelowickiemu*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 387. W literaturze i orzecznictwie utrwalił się pogląd, iż nieprzyjęcie sprawozdania (w całości lub w części) skutkować musi nieudzieleniem absolutorium wójtowi przez radę gminy. Przyjęcie natomiast sprawozdania nie musi oznaczać akceptacji dla sposobu prowadzenia gospodarki finansowej przez wójta, lecz może być tylko aprobatą dla samych sprawozdań, jako prawidłowych pod względem formalnym i rzetelnym. Dlatego też samo przyjęcie sprawozdania nie rodzi jeszcze obowiązku udzielenia przez radę gminy absolutorium zarządowi – tak K. Sawicka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 lutego 1994 roku...*, s. 70. Na ten temat szerzej P. Chmielnicki, *Określenie relacji...*, s. 20–21.

¹¹²¹ Uchwała RIO w Gdańsku z dnia 16 maja 1996 roku, sygn. akt 108/96, OwSS 1997, z. 2, poz. 61; zob. także wyrok NSA z dnia 26 października 2000 roku, sygn. akt SA/Kr 1696/00, OwSS 2001, z. 2, poz. 64, w którym NSA uznał, iż uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla wójta musi być podejmowana na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkich przyczyn powodujących różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania. Jeżeli więc ze sprawozdania z wykonania budżetu wynika, iż jego wykonanie odpowiada w całości budżetowi uchwalonemu, to rada gminy nie ma podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu, wyrażającej się w nieudzieleniu wójtowi absolutorium; zob. również uchwałę RIO we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 1995 roku, sygn. akt 216/96, OwSS 1996, z. 3, poz. 99.

¹¹²² Tryb odwołania wójta z inicjatywy rady gminy został uregulowany w art. 28b u.s.g. Z uwagi na treść art. 67 ust. 3 u.ref.lok. zainicjowanie przez radę gminy takiego referendum wiąże się z istotnym ryzykiem dla niej samej. Jeżeli bowiem w przeprowadzonym na wniosek rady gminy ważnym referendum o odwołanie wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie mu absolutorium, przeciwko odwołaniu oddano więcej niż połowę

wniosek mieszkańców¹¹²³. Podstawą do jego przeprowadzenia mogą być jedynie inne przyczyny niż budżetowe.

B. Odwołanie starosty i marszałka

Starosta i marszałek pochodzą z wyborów pośrednich dokonywanych przez odpowiednie organy stanowiące. W związku z tym organy te uprawnione są także do ich odwołań. Rada powiatu i sejmik województwa, zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.p. i art. 16 ust. 1 u.s.w. zostały przez ustawodawcę nazwane organami stanowiącymi i kontrolnymi. Zatem ustawodawca przyznał organom stanowiącym uprawnienia kontrolne, czego nie dokonał w stosunku do mieszkańców gminy, uprawnionych do odwołania wójta. Ale kontrola to nie to samo co nadzór, gdyż terminy te różnią się między sobą tym, że w wykonywaniu kontroli nie stosuje się środków władczego oddziaływania na podmioty kontrolowane. Tymczasem trudno nie uznać prawa do odwołania starosty czy marszałka za uprawnienie o charakterze władczym. Zatem należy przyjąć, iż rada powiatu i sejmik województwa (podobnie jak mieszkańcy w gminie) sprawują także – w pewnym sensie – nadzór nad starostą i marszałkiem województwa.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.p. i art. 37 ust. 1 u.s.w. organ stanowiący danej jednostki może odwołać starostę i marszałka z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady lub sejmiku. W związku z tym z wnioskiem takim nie mogą wystąpić pozostali członkowie zarządu. Zatem jedynym podmiotem uprawnionym do sprawowania nadzoru nad działaniami starosty i marszałka jest organ stanowiący, który dokonał jego wyboru. Zgodnie jednak z art. 31 ust. 4 u.s.p. i art. 37 ust. 4 u.s.w. odwołanie starosty i marszałka jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu i województwa. Nie jest więc możliwe odwołanie jedynie samego przewodniczącego, co jest konsekwencją przyjęcia konstrukcji tzw. zarządu autorskiego.

Z art. 31 ust. 1 u.s.p. i art. 37 ust. 1 u.s.w. *a contrario* wynika, iż jedyną przyczyną odwołania starosty i marszałka nie może być nieudzielenie absolutorium. Jest to oczywiste, gdyż podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie budżetu w powiecie i województwie jest zarząd. Zatem wyrażenie aprobaty lub dezaprobaty dla prowadzonej polityki budżetowej odnosi się do zarządu jako całości, a nie do działań podejmowanych przez przewodniczącego występującego w roli starosty czy marszałka. Oczywiście nieudzielenie absolutorium zarządowi jest równoznaczne ze złożeniem wniosku w sprawie odwołania

ważnie oddanych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Taka regulacja powoduje, że inicjowanie referendum w sprawie odwołania wójta niewątpliwie nie będzie często przez radę stosowane – por. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 145; D. Dąbek, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta) w zreformowanym samorządzie gminnym*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 41; M. Sidor, *Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 193; M. Poglódek, *Prawnoustrojowa pozycja ...*, s. 51; K. Sikora, *Zmiany w pozycji...*, s. 390; P. Chmielnicki, *Określenie relacji...*, s. 22; P. Rączka, *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, (red.) E. Ura, Rzeszów 2004, s. 424; K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów...*, s. 19.

¹¹²³ Tryb odwołania wójta na wniosek mieszkańców został uregulowany w ustawie o referendum lokalnym; zob. także Z. Janku, *Referendum lokalne – rozważania nad nową regulacją prawną*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 251 i n.

całego organu wykonawczego, co w konsekwencji może doprowadzić do jego odwołania. Zatem niewątpliwie jest to również środek nadzoru o charakterze personalnym, z tym że odnoszący się do kolegiального zarządu jako całości (a więc i do starosty i marszałka również). W związku z tym trudno uznać odwołanie zarządu jako środek nadzoru nad starostą czy marszałkiem, przyczyną bowiem takiego odwołania nie są tylko i wyłącznie indywidualne ich działania.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku odwołania zarządu z innej przyczyny niż nieudzielenie mu absolutorium. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 1 u.s.p. i art. 37 ust. 1 u.s.w. rada powiatu/sejmik województwa może odwołać starostę/marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady/sejmiku. Z przepisów tych wynika, że wniosek w sprawie odwołania nie ma dotyczyć całego zarządu, a jedynie jego przewodniczącego. Ustawodawca nie wskazuje jednak, kogo mają dotyczyć przyczyny odwołania. Dlatego też wydaje się, że mogą one dotyczyć samego starosty i marszałka, albo samego zarządu w całości, albo zarówno przewodniczącego zarządu, jak i całego organu kolegiального. I tak w konsekwencji w jednym i drugim przypadku – w razie podjęcia uchwały o odwołaniu starosty czy marszałka – odwołany zostanie cały zarząd.

Zakończenie działalności starosty i marszałka następuje także, zgodnie z art. 67 ust. 1 u.ref.lok., z chwilą ogłoszenia wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organu stanowiącego powiatu i samorządu województwa. Jednakże w tym przypadku personalny środek nadzoru stosowany jest wobec organu stanowiącego danej jednostki. Natomiast w związku z tym, iż zarządy powiatów i województw pochodzą z wyborów pośrednich dokonywanych przez rady powiatów i sejmiki, odwołanie tych organów oznacza z mocy prawa także zakończenie działalności samych zarządów, a więc i również starosty i marszałka.

2. Środki zewnętrzne

A. Środki nadzoru nad wójtami

Podstawowe środki personalne o charakterze zewnętrznym, przy użyciu których ingerencja nadzorcza dotyczy bezpośrednio wójta¹¹²⁴, zostały przewidziane w art. 96 ust. 2 u.s.g. Zaliczyć do nich można: wezwanie wojewody skierowane do wójta o zaprzestanie naruszeń, wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta¹¹²⁵ oraz wyznaczenie osoby, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcje.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 5 października 1994 roku¹¹²⁶ zajął stanowisko, zgodnie z którym środki nadzorcze przewidziane w art. 96 ust. 2 u.s.g. nie są *sensu stricto* środkami nadzoru nad działalnością komunalną, a jedynie środkami represyjnymi w stosunku do organów samorządu terytorialnego¹¹²⁷. Wydaje się jednak, że pogląd ten

¹¹²⁴ Por. G. Jyż, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2000, s. 451.

¹¹²⁵ Zob. szerzej G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 55 i n.

¹¹²⁶ Uchwała TK z dnia 5 października 1994 roku, sygn. akt W 1/94, OTK 1994, nr 2, s. 47.

¹¹²⁷ Szerzej na ten temat M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny...*, s. 159.

stracił już swą aktualność, gdyż sam ustawodawca w art. 98 ust. 1 u.s.g. postanowił, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 96 ust. 2 u.s.g., podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zatem rozstrzygnięcia, które zapadają na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g., zostały obecnie *expressis verbis* zaliczone przez prawodawcę do środków nadzorczych.

Przesłanki zastosowania środków uregulowanych w art. 96 ust. 2 u.s.g. zostały sformułowane w sposób nieostry. Zgodnie z ogólnymi założeniami nadzoru możliwość ich zastosowania została oparta na kryterium legalności, w związku z czym skorzystanie z tych środków uzależnione jest od tego, czy wójt¹¹²⁸ dopuścił się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw. Ustawodawca nie sprecyzował jednak, co oznacza termin „powtarzające się”. Powstaje zatem pytanie: kiedy możemy przyjąć, iż naruszenie się powtarza? Z pewnością nie chodzi tu o jednorazowe naruszenie Konstytucji lub ustaw. Potocznie rozumie się przez to kilkukrotne naruszenie. Zdaniem NSA: „Skoro w przepisie art. 96 ust. 2 u.s.g. użyto liczby mnogiej, to musi dojść przynajmniej do dwóch naruszeń prawa. Wobec jasności tego uregulowania nie ma najmniejszej potrzeby do stosowania w tym względzie wykładni systemowej czy celowościowej”¹¹²⁹. Również w literaturze podkreślono, że nie jest wykluczone zastosowanie sankcji z art. 96 ust. 2 u.s.g. np. już w razie dwukrotnego naruszenia Konstytucji lub ustaw¹¹³⁰, liczy się bowiem tylko to, czy waga przewinienia wójta jest dostatecznie duża¹¹³¹. Wydaje się jednak, że gdyby wystarczające było dwukrotne naruszenie, ustawodawca posłużyłby się formułą „w razie powtórnego naruszenia Konstytucji lub ustaw” a nie „powtarzającego się”. Także w ocenie Trybunału Konstytucyjnego podstawą zastosowania środków określonych w art. 96 ust. 2 u.s.g. jest wielokrotne zastosowanie środków nadzorczych potwierdzających naruszenie Konstytucji lub ustaw, które jednak nie przyniosły pożądanych rezultatów¹¹³².

Tak nieostre określenie środka nadzorczego, bezpośrednio godzącego w funkcjonowanie organu wybranego przez mieszkańców gminy w wyborach powszechnych, stawia pod znakiem zapytania stosunek art. 96 ust. 2 u.s.g. do

¹¹²⁸ Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze nie ma zgodności co do tego, czy naruszenia, których dopuszcza się wójt, mają dotyczyć lub pozostawać w związku z pełnieniem tej funkcji, czy mogą to być także naruszenia, których dopuścił się on jako osoba fizyczna – zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 roku (sygn. akt II SA/Wa 211/05, Lex nr 186623), w którym Sąd przyjął, iż: „Naruszenie przez wójta gminy przepisu art. 24h u.s.g., zgodnie z którym wójt jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, nie jest tożsame i nie stanowi naruszenia prawa przez gminę, uzasadniającego skorzystanie przez organ nadzoru z uprawnień przewidzianych w art. 85 u.s.g., w tym do odwołania wójta na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g.”. Z kolei zdaniem A. Rzeteckiej-Gil „obowiązek [złożenia oświadczenia majątkowego – przyp. M.G.] wójt realizuje jako osoba fizyczna. Wójt bowiem, będąc organem gminy, nie traci tym samym swojej osobowości jako osoba fizyczna i w takiej właśnie roli występuje, realizując obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego. Skoro więc obowiązek ten realizuje nie jako organ gminy, nie może naruszyć art. 96 ust. 2 u.s.g.”. – A. Rzetecka-Gil, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 78.

¹¹²⁹ Wyrok NSA z dnia 17 października 2007 roku, sygn. akt II OSK 491/07, Lex nr 438637.

¹¹³⁰ Tak J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 162.

¹¹³¹ Zob. A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 7 i n.

¹¹³² Uchwała TK z dnia 5 października 1994 roku, sygn. akt W 1/94, OTK 1994, nr 2, s. 47.

konstytucyjnej zasady państwa prawa¹¹³³. Ponadto stosowanie korygujących środków nadzorczych takich jak stwierdzenie nieważności zarządzeń wójta, także jest wynikiem naruszenia przez niego prawa. W związku z tym rodzi się pytanie, jakie nadzwyczajne względy muszą zaistnieć, aby można było uznać, iż stwierdzenie nieważności zarządzeń jest środkiem niewystarczającym do zapewnienia przestrzegania prawa przez wójta. Przecież organy nadzoru (czyli wojewoda i Prezes Rady Ministrów) nie mają możliwości odnieść się do jakichkolwiek mierzalnych, racjonalnych przesłanek dla uzasadnienia odwołania wójta. Jak słusznie zauważył P. Chmielnicki, „w tej sytuacji powstaje uzasadniona obawa, iż stosowanie środka odbywać się będzie z powodów politycznych”¹¹³⁴.

Kolejne wątpliwości, jakie rodzą się na tle art. 96 ust. 2 u.s.g., dotyczą przedmiotowego zakresu naruszeń. Ustawodawca bowiem wprost postanowił, iż wójt powinien dopuścić się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika zatem, iż w razie powtarzającego się naruszenia umowy międzynarodowej czy rozporządzeń lub przepisów prawa miejscowego zastosowanie środków określonych w art. 96 ust. 2 u.s.g. nie jest dopuszczalne. Z treści art. 96 ust. 2 u.s.g. nie można wnioskować, czy zaniechanie wykonywania obowiązków i zadań wójta (czyli bezczynność) można uznać za wystarczającą przesłankę do jego odwołania. Ustawodawca postanowił bowiem, iż wójt ma dopuścić się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw. Wydaje się jednak, iż niewykonywanie przez wójta zadań zleconych oraz zadań własnych, uznanych przez ustawę za zadania obowiązkowe, jeżeli przybiera charakter stały, powtarzający się, stanowi również naruszenie przepisów ustaw, będąc tym samym podstawą do ingerencji nadzorczej w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.¹¹³⁵

Zanim wojewoda wystąpi z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta, zobowiązany jest wezwać wójta do zaprzestania naruszeń. Tak więc odwołanie musi być poprzedzone procedurą sanacyjną. Jednakże ustawodawca nie wskazał, w jakim terminie wójt jest zobowiązany do zaprzestania naruszeń i po upływie jakiego okresu czasu można uznać, iż wezwanie wojewody nie odniosło skutku. Ponadto nie wiadomo, w oparciu o jakie przesłanki można przyjąć, iż czynności sanacyjne były skuteczne, czy też nie. A od ustalenia właśnie owej skuteczności uzależniona jest możliwość odwołania wójta. Zatem należy przyjąć, iż konkretyzacja wszystkich tych czynności należy do organu nadzoru, co z kolei podlega zweryfikowaniu w postępowaniu sądowym¹¹³⁶.

Jeżeli jednak dojdzie do odwołania wójta, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta

¹¹³³ P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 566.

¹¹³⁴ Ibidem.

¹¹³⁵ Tak też A. Preisner, *Nadzór nad samorządem...*, s. 166; Z. Janku także uznaje, że warunki zastosowania tego środka mogą być spełnione każdym działaniem (zaniechaniem) tych organów, naruszającym Konstytucję lub ustawy – Z. Janku, *Nadzór nad samorządem powiatowym...*, s. 193.

¹¹³⁶ Zob. T. Woś, *Postępowanie...*, s. 83.

pełni jego funkcje¹¹³⁷. Nie musi to być jednak dotychczasowy pracownik samorządowy¹¹³⁸. Osoba ta realizuje wszystkie zadania i korzysta z wszystkich kompetencji należących do wójta¹¹³⁹. Kompetencje te osoba ta przejmuje z dniem powołania¹¹⁴⁰. Ustawodawca w art. 96 ust. 2 u.s.g. nie wskazał, kiedy mają się odbyć wybory nowego wójta. Dlatego też rodzi się pytanie, czy chodzi o wybory przedterminowe, czy też może o wybory, które odbędą się dopiero po zakończeniu 4-letniej kadencji odwołanego wójta. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny nie chodzi w tym przypadku o wybory przedterminowe. Zgodnie bowiem z art. 195 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹¹⁴¹ (który poprzez art. 2 ust. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta znajduje zastosowanie także w stosunku do wyborów organu wykonawczego w gminie) wybory przedterminowe przeprowadza się w przypadkach przewidzianych w ustawie. Tymczasem ustawodawca w art. 96 ust. 2 u.s.g. nie przewidział takich wyborów, w związku z czym należy przyjąć, iż osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów pełni powierzoną jej funkcję aż do wyboru wójta na nową kadencję¹¹⁴². Jednakże zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 9 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹¹⁴³ skutkiem odwołania wójta w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g. jest wygaśnięcie jego mandatu. Z kolei w myśl art. 28d ust. 1 u.s.g. w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji, przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw¹¹⁴⁴. Wyborów tych nie przeprowadza się jedynie w przypadku, gdyby ich data miała przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Podsumowując: w razie odwołania wójta w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g. należy przeprowadzić wybory przedterminowe, a osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów

¹¹³⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów podjęte w sprawie odwołania wójta jest wykonalne dopiero po uzyskaniu prawomocności (art. 98 ust. 5 u.s.g.). Niedopuszczalne jest zatem wyznaczenie przez ten organ osoby pełniącej funkcję wójta z dniem odwołania dotychczasowego wójta. WSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 października 2006 roku (sygn. akt II SA/Wa 1260/06, Lex nr 214225) stwierdził: „Stosownie do art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorcze nie jest jeszcze prawnie wiążące, a zatem nie podlega wykonaniu. Treść wskazanego wyżej przepisu oznacza, że wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego należy łączyć z jego prawomocnością. Do czasu więc uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru nie jest ono jeszcze prawnie wiążące”. Zatem do momentu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego o odwołaniu wójta będzie uprawniony do podejmowania działań pozostających w zakresie jego kompetencji.

¹¹³⁸ P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 218.

¹¹³⁹ G. Jyż, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 459. Wydaje się jednak, iż mieszkańcom gminy w takim przypadku nie przysługuje prawo odwołania takiej osoby za pośrednictwem lokalnego referendum, gdy ta według mieszkańców nie reprezentuje ich interesów – szerzej na ten temat M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny...*, s. 163-164.

¹¹⁴⁰ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 274.

¹¹⁴¹ Od 1 sierpnia 2011 roku odpowiednikiem tego przepisu będzie art. 389 § 1 Kodeksu wyborczego.

¹¹⁴² P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 779; tak też A. Matan, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 901.

¹¹⁴³ Od 1 sierpnia 2011 roku odpowiednikiem tego przepisu będzie art. 492 § 1 pkt 9 Kodeksu wyborczego.

¹¹⁴⁴ Od 1 sierpnia 2011 roku w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji, przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych w ustawie Kodeks wyborczy, z zastrzeżeniem art. 16 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy.

pełni powierzoną jej funkcję jedynie do czasu wyboru nowego wójta w tym trybie¹¹⁴⁵.

Zważywszy na uznaniowy¹¹⁴⁶ charakter tego środka nadzoru, stwierdzić należy, iż w dotychczasowej praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego był on rzadko wykorzystywany. Ponadto wskutek odwołania wójta w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g. naruszone zostają w pewien sposób prawa podmiotowe członków wspólnoty samorządowej¹¹⁴⁷.

Kolejny personalny środek o charakterze zewnętrznym stanowi zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego. Są to działania nierozłączne, gdyż nie istnieje możliwość zawieszenia organów gminy bez ustanowienia zarządu komisarycznego. Z przepisu art. 97 u.s.g. wynika, iż w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Zatem istotą tego środka stanowi w zasadzie powołanie komisarza rządowego¹¹⁴⁸, zawieszenie organów zaś jest tylko warunkiem koniecznym dla podjęcia takiej decyzji¹¹⁴⁹.

Z literalnego brzmienia art. 97 u.s.g. wynika, iż jest to środek oddziałujący bezpośrednio zarówno na organ stanowiący, jak i wykonawczy¹¹⁵⁰. Ustawodawca wprost postanowił, iż przesłankami jego zastosowania jest brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, oraz że wprowadzenie zarządu komisarycznego nie może trwać dłużej niż do wyboru rady gminy oraz wójta na kolejną kadencję. Użycie w liczbie mnogiej zwrotu „organy gminy” oraz koniunkcji „do czasu wyboru rady gminy oraz wójta” jednoznacznie wskazuje, iż zawiesić można jedynie oba organy równocześnie¹¹⁵¹, a przesłankami zastosowania tego środka musi być nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez oba organy¹¹⁵².

Zastosowanie tego środka wywołuje jednak w literaturze wiele kontrowersji. Zgodnie art. 171 ust. 2 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności¹¹⁵³. Tymczasem stosowanie środka przewidzianego w art. 97

¹¹⁴⁵ Tak też W. Kisiel, którego zdaniem odwołanie wójta w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g. rodzi po stronie Prezesa Rady Ministrów obowiązek zarządzania przedterminowych wyborów – W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 270; podobnie M. Miemiec, *Nowe zasady wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz ich następstwa prawne (wybrane zagadnienia)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 4, s. 21.

¹¹⁴⁶ Por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 268.

¹¹⁴⁷ B. Dobkowska, *Uwagi nad...*, s. 159.

¹¹⁴⁸ B. Dolnicki zwraca uwagę na to, że ustawodawca w ramach jednego przepisu ustawy stosuje dwa określenia: „zarząd komisaryczny” i „komisarz rządowy”, bez określenia ich wzajemnych relacji. Jego zdaniem zwroty te należy interpretować w ten sposób, iż „zarząd komisaryczny” oznacza samą instytucję prawną, zaś „komisarz rządowy” oznacza konkretną osobę uprawnioną do sprawowania tego „zarządu” – zob. szerzej na ten temat B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 285–286.

¹¹⁴⁹ A. Preisner, *Nadzór nad samorządem...*, s. 165.

¹¹⁵⁰ Powstaje jednak pewna wątpliwość w związku z tym, że organem wykonawczym jest wójt, zatem niejasne jest, dlaczego zawieszeniu ma również podlegać rada gminy; tak też P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 568.

¹¹⁵¹ Tak też B. Dolnicki, *Nadzór nad działalnością powiatu...*, s. 489.

¹¹⁵² Należy również przyjąć, iż za brak skuteczności działania można również uznać beczynność organów w podjęciu uchwały lub zarządzenia – tak też W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 237.

¹¹⁵³ Analogiczne regulacje zostały zawarte w art. 85 u.s.g., który przed nowelizacją z dnia 11 kwietnia 2001

u.s.g. odwołuje się ewidentnie do kryterium o charakterze celowościowym¹¹⁵⁴. Przesłankami zawieszenia organów gminy są bowiem nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań. W związku z tym nie chodzi tutaj o niezgodne z prawem wykonywanie zadań, a jedynie nieskuteczne¹¹⁵⁵. Przez brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych rozumieć należy niewywiązywanie się przez organy jednostek samorządu terytorialnego z obowiązków wynikających z przepisów ustawowych, zredagowanych w taki sposób, który pozwala na wyprowadzenie z nich pożądanego rezultatu określonych działań¹¹⁵⁶. Zwrócił na to uwagę także WSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2007 roku¹¹⁵⁷ podkreślając: „Prezes Rady Ministrów, oceniając, czy na terenie danej gminy występują przesłanki określone w przepisie art. 97 u.s.g., musi brać pod uwagę zagrożenia, jakie stoją przed funkcjonowaniem danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc czy zebrane na dany czas dowody wskazują, że może ona nie zrealizować w niedalekiej przeszłości swoich zadań oraz czy personalnie dany zespół osób kierujących daną jednostką samorządu terytorialnego jest w stanie podołać temu, aby widoczne zagrożenia usunąć”. Rodzi to wątpliwości co do konstytucyjności wskazanego kryterium¹¹⁵⁸.

Ponadto wskazane w art. 97 u.s.g. przesłanki zastosowania omawianego środka stanowią zwroty niedookreślone, tj.: „przedłużający się”, „brak skuteczności”, „szybka poprawa”, w związku z czym pozostawiają zbyt wiele swobody organom nadzoru¹¹⁵⁹. Poza tym wydaje się, że instytucja zawieszenia organów stanowi rozwiązanie niezbyt racjonalne. Zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego¹¹⁶⁰ nie

roku przewidywał co prawda także kryterium celowości, rzetelności i gospodarności w odniesieniu do nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych. Jednakże z uwagi na treść art. 171 ust. 2 Konstytucji regulacje te zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją, dlatego też ustawą nowelizującą z dnia 11 kwietnia 2001 roku zostały skreślone – zob. m.in. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 261.

¹¹⁵⁴ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd...*, Kraków 2003, s. 284; B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru...*, s. 134; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 271; M. Stahl, *Kontrola i nadzór...*, s. 366; inaczej J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 162. Z kolei zdaniem P. Rączki nadzór wykracza tu co prawda poza kryterium legalności i oparty jest również na kryterium skuteczności wykonywania zadań, ale kryterium to wiąże się ściśle z kryterium legalności. Możliwość zastosowania wskazanych środków nadzoru będzie bowiem istniała wyłącznie w sytuacji nieskutecznego wykonywania prawnych obowiązków przez organy jednostek samorządu terytorialnego, do których należy wykonywanie zadań publicznych – P. Rączka, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 301.

¹¹⁵⁵ Por. A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 501.

¹¹⁵⁶ D.R. Kijowski, *Skuteczność i zupełność nadzoru...*, s. 51. Zdaniem tego autora z wyroku NSA z dnia 22 lutego 1996 roku (sygn. akt II SA 3011/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 23) można wyprowadzić wniosek, iż jeżeli ocena celowości wykonania lub niewykonania określonego zadania pozostawiona została organowi jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystywanie przez administrację rządową środka zawieszenia organu jako formy wymuszenia skorzystania przez niego z określonego uprawnienia uznać należałoby za bezzasadne.

¹¹⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 roku, sygn. akt II SA/Wa 693/07, Lex nr 341085.

¹¹⁵⁸ Zob. m. in. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 261.

¹¹⁵⁹ Zob. P. Chmielnicki, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 568. Dlatego też w doktrynie postuluje się, iż celowe jest także doprecyzowanie okoliczności uzasadniających ingerencję. Stan nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych warto „opatrzyć” ustawową definicją – tak D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery prawne efektywnego...*, s. 35.

¹¹⁶⁰ Komisarz rządowy przejmie wykonywanie zadań i kompetencji organów z dniem powołania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ze względu na istotę instytucji zarządu komisarycznego należy przyjąć, że skoro ustawodawca nałożył na komisarza rządowego obowiązek wykonywania wszystkich zadań

musi bowiem oznaczać, iż byt pracy tych organów został definitywnie zakończony¹¹⁶¹. Można sobie wyobrazić sytuację, w której organy zostają zawieszone po upływie zaledwie kilku miesięcy od ich wyboru, zatem upływ dwuletniego terminu przypadnie przed końcem 4-letniej kadencji. Wówczas organy te po upływie okresu zawieszenia będą mogły znowu działać¹¹⁶², aż do wyboru nowych¹¹⁶³. Trudno w takim przypadku zakładać, że w trakcie zawieszenia ulegnie poprawie skuteczność działania organów w tym czasie nieaktywnych¹¹⁶⁴.

Zastosowanie środka nadzorczego w postaci zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego musi być poprzedzone przeprowadzeniem procedury sanacyjnej. Zgodnie z art. 97 ust. 2 u.s.g. ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedstawienia programu poprawy sytuacji gminy. Zatem procedura ta składa się z dwóch etapów: przedstawienia zarzutów organom gminy i wezwania do niezwłocznego przedstawienia programu poprawy sytuacji¹¹⁶⁵. W literaturze podnosi się, iż określenie poszczególnych elementów procedury sanacyjnej jest bardzo ogólne. Ustawodawca nie powiązał żadnych skutków z przedstawieniem programu poprawy. W związku z tym wydaje się, iż przedstawienie nawet najlepszego programu naprawczego nie gwarantuje organom gminy, że organy nadzoru odstąpią od zastosowania omawianego środka¹¹⁶⁶. Generalnie zawieszenie organów gminy jest możliwe, o ile tylko Prezes Rady Ministrów przedstawi im zarzuty i wezwie do przedstawienia programu poprawy. Ustawodawca nawet nie określił terminów do dokonania poszczególnych czynności. Jedyne termin, jakim posługuje się w treści art. 97 u.s.g., to sformułowanie „niezwłocznie”.

i kompetencji organów gminy, to tym samym z wszystkimi tego konsekwencjami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw szczególnych. Inaczej mówiąc, do komisarza rządowego odnoszą się te same prawa i obowiązki co do organów gminy, które czasowo zastępuje, a wobec tego w stosunku do aktów wydawanych przez niego przysługują takie same środki prawne jak do aktów wydawanych przez organy gminy. W przeciwnym razie byłby to organ wyjęty spod jakiegokolwiek kontroli i nadzoru, a taki stan jest nie do przyjęcia w państwie prawnym – postanowienie NSA z dnia 24 czerwca 2002 roku, sygn. akt OSA 2/2002, ONSA 2003, nr 1, poz. 2.

¹¹⁶¹ Zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego – w przeciwieństwie do rozwiązania/odwołania organu – ma z założenia charakter czasowy. A zatem środek taki powinien być użyty w sytuacji, gdy istniejący stan rzeczy stanowiący przesłankę jego zastosowania ma charakter przejściowy, gdy występują szanse na jego zmianę – B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09*, ZNSA 2011, nr 2, s. 150.

¹¹⁶² Ciekawym zagadnieniem jest wpływ zawieszenia wójta na jego sytuację pracowniczą. W orzecznictwie bowiem wyrażono pogląd, iż w okresie zawieszenia członkom zawieszonego zarządu gminy (czyli obecnie wójtowi, a w odniesieniu do powiatu i województwa – etatowym członkom odpowiedniego zarządu) przysługuje prawo do wynagrodzenia – wyrok SN z dnia 16 listopada 2000 roku, sygn. akt I PKN 455/00, OSNP 2002, z. 11, poz. 268. Zob. także szerzej na ten temat S. Płażek, *Wpływ aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym na stosunki pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 5, s. 13 i n.

¹¹⁶³ M. Kasiński, *Ciągłość funkcji wykonawczej...*, s. 20.

¹¹⁶⁴ Por. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru...*, s. 134; A. Agopszowicz, *Nadzór nad działalnością gminną...*, s. 502, gdzie autor postuluje, że raczej w takim przypadku powinno dojść do rozwiązania organów i wyznaczenia wyborów przedterminowych.

¹¹⁶⁵ B. Dolnicki zwraca uwagę na to, iż niejasna jest kolejność chronologiczna występowania poszczególnych stadiów owej procedury – szerzej na ten temat zob. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 415.

¹¹⁶⁶ Zob. E. Komorowski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 246.

Ale już nie wiadomo, co to oznacza i kto ma dokonać oceny tego, czy termin ten upłynął. Należy zatem przyjąć, że formalne przedstawienie zarzutów i wezwanie do przedłożenia programu naprawczego jest wystarczającym warunkiem zawieszenia organów gminy¹¹⁶⁷.

Prezes Rady Ministrów, zawieszając organy, działa w ramach ustawowego uznania administracyjnego, gdyż w każdym przypadku spełnienia się obydwu przesłanek może wybrać między zawieszeniem organów jednostki samorządu terytorialnego – z jednej strony oraz umożliwieniem im dalszego działania – z drugiej¹¹⁶⁸.

Podsumowując: środek nadzorczy przewidziany w art. 97 u.s.g. jest szczególnie dolegliwy, a do jego zastosowania nie stosuje się kryterium legalności, lecz jedynie celowości. Dlatego też należy przyjąć, iż przepis ustanawiający ten środek jest w obecnym stanie prawnym niezgodny z Konstytucją¹¹⁶⁹.

Możliwość zawieszenia organów gminy przewidziana została również w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹¹⁷⁰. Zgodnie z art. 12 tejże ustawy znajduje zastosowanie w okresie stanu wyjątkowego, jeżeli organy gminy nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu tego stanu. Wówczas Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego wojewody, zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarz ten z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów. Stan zawieszenia ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

B. Środki nadzoru nad starostą i marszałkiem województwa

Ustawodawca zarówno w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i o samorządzie województwa nie przewidział żadnych personalnych środków nadzoru bezpośrednio odnoszących się do starosty i marszałka, a jedynie środki oddziałujące w sposób pośredni. Ustawy te bowiem zawierają tylko środki skierowane przeciwko działalności podmiotów, którym ustawodawca przyznał przymiot organu. Zaliczyć do nich można:

- rozwiązanie organu stanowiącego (art. 83 ust. 1 u.s.p. i art. 84 ust. 1 u.s.w.),
- rozwiązanie organu wykonawczego (art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w.),
- zawieszenie organów i ustanowienie zarządu komisarycznego (art. 84 u.s.p. i art.

85 u.s.w.). Przesłanką zastosowania tych środków w żadnym przypadku nie jest niezgodne z prawem, czy też nieskuteczne działanie starosty czy marszałka. Jednakże ich zastosowanie zawsze pośrednio godzi w przewodniczących zarządów. Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.s.p. i art.

¹¹⁶⁷ Dlatego też w literaturze przedmiotu podnosi się, iż warunek „uprzedniego przedstawienia zarzutów organom gminy i wezwanie ich do przedstawienia programu poprawy sytuacji” powinien być uzupełniony zastrzeżeniem, że zawieszenie organów i ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić, gdy owo wezwanie okaże się nieskuteczne – zob. D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery prawne efektywnego...*, s. 35.

¹¹⁶⁸ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 271.

¹¹⁶⁹ Jest on również niezgodny z art. 85 u.s.g.; zob. również H. Rot, *Badania nad kształtem...*, s. 22.

¹¹⁷⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym, Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.

84 ust. 1 u.s.w. w razie powtarzającego się¹¹⁷¹ naruszenia przez radę powiatu lub sejmik województwa Konstytucji lub ustaw¹¹⁷², Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę powiatu lub sejmik¹¹⁷³. Rozwiązanie tych organów jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów powiatu i samorządu województwa. W związku z tym Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyboru nowych organów pełni funkcję tych organów (z literalnego brzmienia tych przepisów nie wynika jednak, jakoby miałyby być przeprowadzone w tym przypadku wybory przedterminowe, w związku z tym należy przyjąć, iż osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów pełni funkcję organów do czasu wyboru organów na nową kadencję).

Jak widać, przesłanką do skorzystania z tego środka jest powtarzające się naruszenie przez organ stanowiący Konstytucji lub ustaw. Jednakże w związku z tym, iż starosta i marszałek (a także zarządy) pochodzą z wyborów pośrednich, ustawodawca postanowił, iż rozwiązanie rady lub sejmiku pociąga za sobą rozwiązanie pozostałych organów. Skoro prawodawca postanowił, że rozwiązanie rady czy sejmiku jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich innych organów, to oznacza, że w danej jednostce muszą istnieć jeszcze co najmniej dwa inne organy. Tymczasem zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.p. i art. 15 u.s.w. zarówno powiat, jak i województwo mają w sumie tylko po dwa organy – stanowiący i wykonawczy w postaci zarządu. W związku z tym rodzi się pytanie: jakie inne organy miał ustawodawca na myśli, poza radą powiatu lub sejmikiem, które dopuściły się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw? Jednym z pewnością jest zarząd danej jednostki, a tym samym można wnioskować, iż jedynie starosta i marszałek są podmiotem, który ze względu na przyznane mu indywidualne kompetencje – mimo niezwania go organem – na takie miano zasługuje.

Gdyby nie zastrzeżenie, że rozwiązanie organów stanowiących jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów, można by pokusić się o tezę, że rozwiązanie rady powiatu czy sejmiku województwa powoduje rozwiązanie zarządów, ale starosta i marszałek realizujący przyznane im indywidualnie kompetencje mogliby działać dalej. Wówczas bowiem występują oni w swej drugiej roli, nie jako członkowie kolegialnego zarządu, lecz jako monokratyczne organy o własnych kompetencjach. Jednakże taka interpretacja byłaby

¹¹⁷¹ Natomiast art. 171 ust. 2 Konstytucji RP stanowi wyraźnie, iż Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego (a zatem i radę powiatu i sejmik województwa), jeżeli organ ten **rażąco** narusza Konstytucję lub ustawy. A zatem ustawy samorządowe przewidują inną przesłankę rozwiązania organu stanowiącego, w postaci powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw. Nie jest to bowiem tylko inny sposób wyrażenia treści tej samej przesłanki, gdyż pomiędzy tymi sformułowaniami istnieje zasadnicza różnica. Rażąco naruszenie ma charakter jakościowy, a powtarzające się naruszenie – charakter ilościowy. W związku z tym rażąco naruszenie Konstytucji lub ustaw musi być naruszeniem oczywistym, istotnym i dotyczącym spraw zasadniczych. Dlatego też wydaje się, że rozwiązania ustaw samorządowych są sprzeczne z Konstytucją RP – zob. Z. Janku, *Nadzór nad samorządem powiatowym...*, s. 192.

¹¹⁷² Na temat przesłanki „powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw” zob. rozdział trzeci, podrozdział III, punkt 2A.

¹¹⁷³ Jak słusznie zauważył G. Węgrzyn: „Ponieważ uchwała Sejmu jest środkiem ostatecznym, należy uznać, że, jeśli sama uchwała nie stanowi inaczej, rozwiązanie organów samorządu następuje z datą podjęcia uchwały. Z tą datą organy tracą prawną legitymację do wykonywania swoich funkcji, a powierzone im zadania powinna niezwłocznie przejąć wyznaczona osoba” – G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie...*, s. 55.

sprzeczna z głównym założeniem zarządu autorskiego. Regulacja ta ma bowiem na celu rozwiązanie tych wszystkich podmiotów, których wyboru dokonały organy stanowiące, a zatem także pochodzącego z wyboru pośredniego starosty i marszałka.

Kolejnym środkiem nadzoru personalnego jest rozwiązanie organu wykonawczego powiatu i województwa. Zgodnie z art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w. jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd, wojewoda wzywa radę powiatu lub sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Podobnie jak w przypadku rozwiązania organów stanowiących, także i ten środek nadzoru znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się organ, który ma być rozwiązany – czyli w tym przypadku zarząd. Zatem nie upoważnia do skorzystania z tego środka powtarzające się naruszenie prawa przez samego przewodniczącego. Niezgodnie z prawem musi bowiem działać zarząd w całości, a nie starosta czy marszałek wykonujący indywidualnie mu przyznane zadania i kompetencje. Oczywiście rozwiązanie samego zarządu godzi także bezpośrednio w samego starostę czy marszałka.

Jednakże przed rozwiązaniem organu wykonawczego wojewoda wzywa organy stanowiące do zastosowania odpowiednich środków. Dopiero gdy wezwanie to nie odnosi skutku, możliwe jest złożenie wniosku i rozwiązanie zarządu. Nie jest jednak jasne, co oznacza termin „gdy wezwanie to nie odnosi skutku”. Przy zastosowaniu wykładni gramatycznej należy przez to chyba rozumieć, że samo wezwanie nie odniosło skutku, a zatem że organ stanowiący nie zareagował na nie. Natomiast nie mieściłoby się w tym zakresie zastosowanie nieskutecznych środków, przez co nie osiągnięto określonego w wezwaniu skutku. Takie wnioski wydają się jednak nieracjonalne z punktu widzenia celowości zastosowania niniejszego instrumentu. Dlatego też raczej należałoby posłużyć się wykładnią celowościową i uznać, że bez względu na to, czy w ogóle organy stanowiące nie zareagowały na wezwania, czy też zastosowały jakieś środki oddziaływania, tyle że te okazały się nieskuteczne, istotną przesłanką rozwiązania zarządów jest nieosiągnięcie postulowanego skutku.

Z powyższych rozważań rodzi się dalsze pytanie: czy w przypadku, gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się sam starosta czy marszałek, możliwe jest jego odwołanie w trybie art. 83 ust. 2 u.s.p. oraz art. 84 ust. 2 u.s.w.? Ustawodawca w art. 83 u.s.p. i art. 84 u.s.w. wprost postanowił, iż rozwiązać można jedynie organy określone z nazwy, czyli radę powiatu i sejmik województwa oraz zarząd odpowiedniej jednostki. Natomiast gdyby prawodawca chociaż postanowił, że można rozwiązać organy wykonawcze, to wówczas można by pokusić się o odpowiednie zastosowanie tych przepisów do starosty i marszałka, jeżeli uznalibyśmy, że są oni – obok kolegialnych zarządów – monokratycznymi organami wykonawczymi powiatu i województwa. Przy takim założeniu i odwołaniu starosty czy marszałka w trybie art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w. w konsekwencji i tak doszłoby do rozwiązania całego zarządu, co byłoby wynikiem zasady autorskiego zarządu, zgodnie z którą odwołanie starosty czy marszałka jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu.

Ponadto taka rozszerzająca interpretacja nie jest dopuszczalna z uwagi na treść art. 76 ust. 2 u.s.p. i art. 78 ust. 2 u.s.w., zgodnie z którym organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu i województwa tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zatem bez konkretnej podstawy prawnej nie istnieje możliwość dokonania ingerencji nadzorczej, jedynie poprzez odpowiednie zastosowanie przepisów regulujących środki nadzorcze. Ponadto z uwagi na to, iż ustawodawca *expressis verbis* postanowił, że przesłanką uprawniającą do skorzystania z tego środka nadzoru jest powtarzające się naruszenie Konstytucji lub ustaw przez zarząd, niezgodne z prawem działanie jedynie starosta czy marszałka nie daje podstaw do rozwiązania zarządu w trybie art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w. Jedynym środkiem, jaki może zostać w takim przypadku zastosowany, jest odwołanie starosty czy marszałka dokonane przez organ stanowiący danej jednostki w trybie art. 31 ust. 1 u.s.p. i art. 37 ust. 1 u.s.w. Z przepisów tych bowiem wynika, iż odwołanie to może nastąpić z każdej innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Zatem ze środka tego rada powiatu i sejmik województwa mogą skorzystać zarówno przy użyciu kryterium legalności (np. gdy starosta czy marszałek dopuszcza się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw), a także przy zastosowaniu kryterium celowości (gdy działa on np. nieskutecznie).

Odwołanie starosty i marszałka pełniącego również funkcje przewodniczącego autorskiego zarządu spowoduje w konsekwencji odwołanie całego kolegialnego organu. W związku z tym skutek końcowy będzie taki sam, jak gdyby rozwiązany został zarząd w trybie art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w., czego jednak w tym przypadku nie można by zrobić, gdyż przesłanką zastosowania tego środka nie jest naruszenie Konstytucji lub ustaw przez starostę czy marszałka, lecz przez cały zarząd.

Ostatnim środkiem o charakterze personalnym jest zawieszenie organów powiatu lub województwa. Środek ten został w ustawie o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa uregulowany tak samo jak w ustawie o samorządzie gminnym¹¹⁷⁴. Do jego zastosowania konieczne jest sięgnięcie po kryterium celowościowe, dlatego też zawieszenie organów jest rozwiązaniem krytykowanym w literaturze przedmiotu. Ustawodawca w art. 84 u.s.p. i art. 85 u.s.w. wskazuje bowiem, iż w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatu lub województwa, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy powiatu lub województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę lub sejmik na kolejną kadencję. Jak wynika z literalnego brzmienia tych przepisów, zawiesić można tylko oba organy powiatu lub województwa równocześnie¹¹⁷⁵. Natomiast brak skuteczności w działaniu jednego tylko organu nie pozwala na wprowadzenie zarządu komisarycznego, a jedynie uprawnia do zastosowania innych środków. Gdy nie rokuje nadziei na szybką poprawę działalność organu stanowiącego, możliwe jest jego odwołanie w drodze referendum lokalnego (co z kolei z uwagi na treść art. 67 ust. 1 u.ref.lok. pociąga za sobą zakończenie działalności także zarządu). Gdy zaś takiej nadziei nie rokuje funkcjonowanie zarządu, wówczas może go odwołać rada powiatu lub sejmik. Zatem do zawieszenia organów w trybie art. 84 u.s.p. i art. 85 u.s.w. konieczne jest ustalenie nieskuteczności działania obu organów, czyli

¹¹⁷⁴ Zob. szerzej na ten temat rozdział trzeci, podrozdział III, punkt 2A.

¹¹⁷⁵ Zob. szerzej na ten temat rozdział trzeci, podrozdział III, punkt 2A.

stanowiącego i wykonawczego. Ponieważ ustawodawca nie uznaje starosty i marszałka za organy odpowiednich jednostek, należy przyjąć, iż do zawieszenia nie jest konieczny także brak skuteczności w działaniach tych podmiotów. Chociaż w konsekwencji zastosowania tego środka zostaną oni także pozbawieni pełnionej funkcji.

Natomiast jeżeli rzeczywiście brak skuteczności przejawia się w działaniu samego starosty czy marszałka – a pozostałe organy, lub co najmniej jeden z nich nie spełniają przesłanek z art. 84 u.s.p. lub art. 85 u.s.w. – jedynym możliwym rozwiązaniem, w celu przeciwdziałania utrzymywaniu się takiego stanu, jest odwołanie starosty lub marszałka przez odpowiednie organy stanowiące w trybie art. 31 ust. 1 u.s.p. lub art. 37 ust. 1 u.s.w.

Podsumowując, należy uznać, iż ustawodawca, w związku z tym, że nie uznał starosty i marszałka za organy jednostek samorządu terytorialnego, nie przewidział w ustawach samorządowych zewnętrznych, personalnych środków nadzorczych, które odnoszą się bezpośrednio do działalności starosty czy marszałka, i które równie skutecznie pozwalają przeciwdziałać ich sprzecznemu z prawem lub bezskutecznemu działaniu.

Rozdział czwarty

Prezydent miasta na prawach powiatu

Na zakończenie omówienia wymaga jeszcze szczególny organ monokratyczny, jakim jest prezydent miasta na prawach powiatu. W wyniku przeprowadzonej w 1998 roku reformy administracji publicznej z dniem 1 stycznia 1999 roku zaczęły funkcjonować w Polsce trzy jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty oraz województwa – obok których pojawił się jeszcze jeden podmiot samorządowy, tzw. miasto na prawach powiatu¹¹⁷⁶, przewidziane w art. 91 i art. 92 u.s.p. Treść tych przepisów w pierwotnej wersji, z uwagi na brak ich precyzji, budziła wiele kontrowersji. Najbardziej sporną kwestią było ustalenie, czy miasto na prawach powiatu było gminą, czy też było jednostką o charakterze ponadgminnym, czyli powiatem¹¹⁷⁷. Ustawodawca bowiem nie podał definicji tego nowo utworzonego podmiotu, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, iż (zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.p. w brzmieniu ustalonym na dzień wejścia w życie też ustawy) miastem na prawach powiatu miało być miasto liczące więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miasto, które przestało być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r. Natomiast funkcje organów w takim mieście miała pełnić rada miasta i zarząd (art. 92 ust. 1 u.s.p.).

Jak wynika ze sprawozdania poseł I. Lipowicz¹¹⁷⁸, w trakcie prac na reformą ustrojową państwa przewidywano utworzenie miast na prawach powiatu jako odrębnych jednostek będących w istocie powiatami. Zwolennicy tej koncepcji zwracali uwagę na literalne brzmienie art. 91 ust. 5 u.s.p., zgodnie z którym ilekroć w przepisach ustawy mowa była o powiecie, należało przez to rozumieć również miasto na prawach powiatu¹¹⁷⁹. Ponadto argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem miał być, ich zdaniem, także art. 3 ust. 1 u.s.p., w myśl którego powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmował obszar miasta na prawach powiatu. Kolejnym dowodem przemawiającym za uznaniem miasta na prawach powiatu za powiat, miało być umieszczenie wykazu miast na prawach powiatu w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów¹¹⁸⁰.

¹¹⁷⁶ W literaturze określa się je mianem powiatu „grodzkiego” w odróżnieniu od zwykłego powiatu nazywanego „ziemskim”; zob. T. Milczarek, *Samorząd powiatowy*, Warszawa 1999, s. 11–12; a także J. Maćkowiak, *Ustrój powiatów i województw*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 3, s. 66.

¹¹⁷⁷ W doktrynie pojawił się także pogląd, zgodnie z którym miasto na prawach powiatu stanowi odrębny rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, wypełniającej zarówno funkcje gminy, która otrzymała status miasta w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na podstawie art. 4a u.s.g., oraz funkcje powiatu wynikające z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym – tak K. Podgórski, *Sytuacja prawna miasta na prawach powiatu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 580.

¹¹⁷⁸ Sprawozdanie poseł I. Lipowicz przedstawione w dniu 6 lutego 1998 r. podczas II dnia 11 posiedzenia Sejmu RP III kadencji – podają za A. Wierzbica, *Miasto na prawach...*, s. 63.

¹¹⁷⁹ Zwolennikiem tej koncepcji był m.in. K. Mońko, *Czy miasto na prawach powiatu jest gminą, czy powiatem?*, „Wspólnota” 2000, nr 6, s. 14.

¹¹⁸⁰ Zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. akt K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2 (sędzia J. Ciemniowski zgłosił zdanie odrębne do tego wyroku Trybunału

Przeciwnicy tej koncepcji uważali, iż powiat grodzki stanowił szczególną kategorię gminy – miasto na prawach powiatu. Była to bowiem gmina zobowiązana przez ustawodawcę do wykonania zadań, które na obszarze innych gmin wykonywał powiat. Natomiast w znaczeniu ustrojowym miasto takie pozostawało gminą, w której funkcje organów ówczesznie sprawować miała rada miasta i zarząd miasta¹¹⁸¹. Podobne stanowisko zajął K. Podgórski, stwierdzając, iż w ramach reformy administracji publicznej przeprowadzonej w latach 1998 i 1999 mocą art. 91 i art. 92 u.s.p. wprowadzona została nowa kategoria gmin¹¹⁸². Także zdaniem J. Ciemnińskiego¹¹⁸³ miasto na prawach powiatu było gminą, gdyż wykładnia systemowa art. 91 ust. 5 u.s.p. nie dawała podstaw do przyjęcia, że z przepisu tego wynika obowiązek bezpośredniego stosowania przepisów ustawy o samorządzie powiatowym do miast na prawach powiatu¹¹⁸⁴.

Kontrowersje wokół statusu prawnego miasta na prawach powiatu ustały¹¹⁸⁵ z dniem 30 maja 2001 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹⁸⁶. Mocą przepisów tej ustawy znowelizowano treść art. 91 i 92 ust. 2 i 3 u.s.p., jednoznacznie przyjmując, iż miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie (art. 92 ust. 2 u.s.p.), natomiast ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym (art. 92 ust. 3 u.s.p.). Konsekwencją takiego rozwiązania jest przede wszystkim to, że do miasta na prawach powiatu w pierwszej kolejności stosuje się przepisy dotyczące gmin, zaś przepisy dotyczące powiatów (i to zarówno przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, jak i innych ustaw szczególnych¹¹⁸⁷) mają jedynie

Konstytucyjnego); podobnie także J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, *Komentarz*..., s. 544.

¹¹⁸¹ T. Milczarek, *Samorząd*..., s. 11–12.

¹¹⁸² K. Podgórski, *Sytuacja prawna miasta na prawach powiatu*..., s. 580.

¹¹⁸³ Zob. zdanie odrębne zgłoszone przez sędziego J. Ciemnińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. akt K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2.

¹¹⁸⁴ Zwolennikami tej koncepcji byli także: J. Płoskonka – zob. sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 17 listopada 1999 r., tj. I dnia 64 posiedzenia Sejmu RP III Kadencji oraz J. Lassota – zob. sprawozdanie z dnia 20 grudnia 2000 r. I dnia 95 posiedzenia Sejmu RP III Kadencji (podaję za A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu*..., s. 69).

¹¹⁸⁵ W literaturze przedmiotu, pomimo zmiany treści art. 91 u.s.p., który obecnie wprost stanowi, że miasto na prawach powiatu to gmina wykonująca zadania powiatu, nadal pojawiają się głosy, że posługując się wykładnią systemową, przyjąć należy, „że gmina – miasto działająca na prawach powiatu jest powiatem” – tak P. Dobosz, *Miasto na prawach powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 512.

¹¹⁸⁶ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.

¹¹⁸⁷ Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.s.p. miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje równolegle zadania i kompetencje właściwe powiatom na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Jednakże nie należy treści tego artykułu interpretować tylko i wyłącznie literalnie, gdyż sformułowanie zawarte w art. 92 ust. 2 u.s.p. jest niewystarczające, bowiem wbrew niemu, miasta na prawach powiatu nie wykonują zadań powiatu wyłącznie na zasadach określonych w ustawie powiatowej,

zastosowanie odpowiednie, tylko w zakresie, w którym miasta te wykonują zadania powiatu¹¹⁸⁸. Z kolei w myśl znowelizowanego art. 91 u.s.p. „prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty”. W wyniku dokonanej nowelizacji nie było już wątpliwości co do tego, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym¹¹⁸⁹. Natomiast z treści art. 92 ust. 3 u.s.p. (w obecnym brzmieniu) wynika, że miasto na prawach powiatu (powiat grodzki) nie może być w żaden sposób utożsamiany z klasycznym powiatem (ziemskim), bowiem podstawowe zagadnienia takie jak ustrój miasta, zasady działania jego organów, w tym nazwę, skład, liczebność oraz tryb ich powoływania i odwoływania, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Zdaniem Cz. Martysza zmiany ust. 3 art. 92 u.s.p. „odnosiły się do podstawowych różnic ustrojowych i funkcjonalnych pomiędzy gminą a powiatem, choć ze zrozumiałych względów nie sposób uznać, że regulacja ta ma charakter wyczerpujący choćby z tego względu, że samo pojęcie użyte w art. 92 ust. 3 u.s.p. >>ustrój i działanie organów miasta<< jest pojęciem nieostrym”¹¹⁹⁰.

Natomiast art. 92 ust. 1 u.s.p. został zmieniony dopiero art. 81 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wydawać by się mogło, że nowelizacja ta miała jedynie charakter kosmetyczny, gdyż w pkt 2 ust. 1 art. 92 u.s.p. termin „zarząd miasta” zastąpiono terminem „prezydent miasta”. Zmiana ta jednak była zdecydowanie bardziej doniosła. Wiązała się ona bowiem z likwidacją kolegiального organu wykonawczego w gminie, tj. zarządu na rzecz organu monokratycznego, którym został wójt. W związku z tym, iż miasto na prawach powiatu jest gminą, która dodatkowo wykonuje zadania powiatu, organ stanowiący – rada miasta – wykonuje także zadania rady powiatu, zaś na organie wykonawczym – prezydencie miasta – ciąży także obowiązek kolegiального zarządu powiatu. Ustawodawca nie postanowił jednak, kto ma wykonywać indywidualne zadania i kompetencje starosty, niezwiązane z przewodniczeniem zarządowi. Powszechnie jednak przyjęto, iż zadania te wykonuje także prezydent miasta. W związku z tym wydaje się, że z art. 92 ust. 1 u.s.p. wynika, iż starosta jest organem wykonawczym powiatu. Skoro bowiem w mieście na prawach

ale również na podstawie wielu innych ustaw materialnego prawa administracyjnego (czego w art. 92 ust. 2 u.s.p. nie ma); podobnie na ten temat K. Podgórski, *Sytuacja prawna miasta na prawach powiatu...*, s. 582.

¹¹⁸⁸ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 197; por. też Cz. Martysz, *Miasta na prawach powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 511, gdzie autor postuluje, aby w treści art. 92 ust. 2 u.s.p. zamieścić sformułowanie o odpowiednim stosowaniu ustawy powiatowej, bowiem jego zdaniem obecna regulacja, wskazująca na stosowanie tych przepisów wprost, jest myląca.

¹¹⁸⁹ Tak też P. Lisowski, *Miasto na prawach powiatu jako jednostka samorządu terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 266.

¹¹⁹⁰ Cz. Martysz, *Miasta na prawach powiatu...*, s. 510.

powiatu rada miasta ma pełnić funkcje organu stanowiącego (czyli rady powiatu), zaś prezydent – funkcje organu wykonawczego, a przejął zadania i zarządu, i starosty, to powyższe uprawnia nas do wniosku, że starosta jest drugim organem wykonawczym powiatu. I to właśnie na tym tle pojawia się najwięcej kontrowersji m.in. w zakresie podobieństwa pozycji prawnej prezydenta miasta na prawach powiatu do pozycji starosty, jego kompetencji prawotwórczych oraz obowiązku współdziałania z organami innych jednostek samorządu terytorialnego.

I. Wzajemne relacje pomiędzy prezydentem miasta na prawach powiatu a starostą

Pierwszym podstawowym pytaniem rodzącym się na tle pozycji prawnej prezydenta miasta na prawach powiatu jest to, czy prezydent powiatu grodzkiego jest zarazem prezydentem miasta i starostą powiatu, czy też może będąc prezydentem pełni jedynie dodatkowo funkcje starosty. Nie ulega wątpliwości, że prezydent miasta na prawach powiatu jest organem osoby prawnej, jaką jest miasto na prawach powiatu, bowiem ustawa o samorządzie powiatowym, jak i ustawy szczególne wyposażają prezydenta miasta na prawach powiatu zarówno w kompetencje wykonywane samodzielnie i we własnym imieniu, jak i kompetencje wykonywane w imieniu miasta na prawach powiatu¹¹⁹¹. Natomiast ustawodawca w ustawie o samorządzie powiatowym (w jej pierwotnym brzmieniu) nie określił już wzajemnych relacji pomiędzy prezydentem miasta na prawach powiatu a starostą. Dopiero ustawą z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej¹¹⁹² dodano do art. 92 u.s.p. ust. 6, w myśl którego ilekroć w odrębnych przepisach mowa była o staroście, rozumieć należało przez to również prezydenta miasta na prawach powiatu. Ustawodawca argumentował powyższą nowelizację bardzo ogólnie. Sejmowe Komisje Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej pracujące nad nowelizacją przyjęły jedynie, że „ma ona na celu ustanowienie ogólnej zasady, stosowanej przy wszystkich ustawach samorządowych, iż funkcja prezydenta miasta na prawach powiatu jest szczególną formą funkcji starosty”¹¹⁹³. Zdaniem parlamentarzystów chodziło o to, aby za każdym razem nie powtarzać tego sformułowania i zrezygnować z uzupełnień w wielu ustawach. Także stanowisko Senatu w tej sprawie było bardzo lakoniczne. Jego zdaniem bowiem, istotna była poprawka wprowadzająca do ustawy o samorządzie powiatowym ogólną klauzulę przesądzającą o tym, iż ilekroć w odrębnych przepisach mowa jest o staroście, rozumieć przez to należy również prezydenta miasta na prawach powiatu. Dzięki temu miały zostać usunięte wątpliwości interpretacyjne powstające przy stosowaniu wielu ustaw¹¹⁹⁴.

¹¹⁹¹ Tak SN w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2002 roku, sygn. akt III RN 90/02, „Wokanda” 2003, nr 6, poz. 24.

¹¹⁹² Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz. U. Nr 12, poz. 136 z późn. zm.

¹¹⁹³ Sprawozdanie z posiedzenia wspólnego z dnia 18 stycznia 2000 r., Biuletyn nr 2410/III.

¹¹⁹⁴ Stanowisko Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dziennik Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nr 54 z dnia 20 stycznia 2000 r. Zdaniem senatora L. Kieresa znówelizowany art. 92 u.s.p. jednoznacznie wskazuje, że „w każdej sytuacji, kiedy

W ówczesnym stanie prawnym, w kwestii pozycji prawnej prezydenta miasta na prawach powiatu, wypowiedziała się również judykatura. W ocenie NSA „Prezydent miasta działającego na prawach powiatu łączy w sobie uprawnienia do realizacji zadań zarówno z zakresu samorządu gminnego, jak i powiatowego. Prezydent jest zatem jednocześnie starostą w znaczeniu funkcjonalnym, a pracownicy urzędu w procesie wydawania decyzji przez starostę stają się pracownikami tego starostwa”¹¹⁹⁵. Natomiast zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „prezydent miasta na prawach powiatu pełni jednocześnie funkcje starosty, a zatem otrzymał szereg nowych (w zestawieniu z programem pilotażowym i ustawą o wielkich miastach) kompetencji z zakresu administracji rządowej. W tym zakresie jego sytuacja jest identyczna jak wszystkich innych starostów, tzn. tych, którzy nie są jednocześnie szefami gmin”¹¹⁹⁶. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, iż organizacja i funkcjonowanie organów miasta na prawach powiatu jest poddane regulacji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym, choć nie w pełni, a tylko w tym zakresie, jaki wynika z art. 92 ust. 3 u.s.p. Nieuzasadnione zatem byłoby wyrażenie poglądu, w myśl którego struktura i zasady funkcjonowania miasta „zwykłego” i miasta na prawach powiatu byłyby

w ustawodawstwie jest mowa o staroście, odnosi się to również do prezydenta tak zwanego powiatu grodzkiego, a więc miasta wyłączonego z powiatu. Do tej pory bowiem w niektórych ustawach kompetencyjnych tym sformułowaniem się posługiwano, a w innych z kolei nie i trzeba było sięgać do ustawy ustrojowej o samorządzie powiatowym i w wyniku interpretacji dochodzić do tego samego wniosku: że prezydent miasta na prawach powiatu pełni funkcję starosty”.

¹¹⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 roku, sygn. akt I OSK 346/05, Lex nr 196290.

¹¹⁹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. akt K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2. Do tego wyroku zgłosił zdanie odrębne sędzia J. Ciemniowski, według którego „w analizowanym art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym znajduje się odesłanie do przepisów, w których *>>jest mowa o powiecie<<*. Zakres odesłania można zatem określić przez ustalenie znaczenia pojęcia *>>powiat<<*. Definicja powiatu została wyrażona w art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i brzmi następująco: *>>Ilekróć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium<<*. Zatem tylko te przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, które dotyczą powiatu jako wspólnoty samorządowej o odrębnej osobowości prawnej powinny być stosowane także w odniesieniu do miast na prawach powiatu (...). Zgodnie z przepisem art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w tzw. powiatach grodzkich funkcję rady powiatu pełni działająca w tym mieście rada miasta, a funkcję zarządu – zarząd miasta. W art. 92 ust. 3 ustawy znalazło się natomiast wyraźne odesłanie, zgodnie z którym: nazwę, skład, liczebność oraz zasady i tryb działania organów miast na prawach powiatu określa ustawa o samorządzie terytorialnym. W tym zakresie wyłączono zatem stosowanie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. Przy określaniu składu danego organu należy mieć na uwadze nie tylko jego liczebność. Jak wynika z treści odesłania, jest to odrębne zagadnienie. Ustalając zatem skład zarządu czy rady, nie można pominąć kwestii statusu prawnego członków tych organów. Dlatego też w ustawie o samorządzie gminnym w rozdziale 3 *>>Władze gminy<<* mowa jest o składzie tych organów, jak i zakazie łączenia określonych funkcji. Podobne rozwiązanie przyjęto w ustawach o samorządzie powiatowym (rozdział 3 *>>Władze powiatu<<*) i ustawie o samorządzie wojewódzkim (rozdział 3 *>>Władze samorządu województwa<<*). Przepisy te dowodzą, że nie można rozdzielić problematyki składu organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego od regulacji dotyczących statusu prawnego członków tych organów. Takiego rozumienia odesłania wynikającego z art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym nie można zatem traktować jako wykładni rozszerzającej przepisu. Brzmienie art. 92 ust. 3 ustawy oznacza wyrażnie, że w odniesieniu do organów miasta na prawach powiatu ustawodawca nakazuje stosowanie w odpowiednim zakresie przepisów odnoszących się do organów gmin. Z tych względów uzasadnione jest stosowanie do członków zarządu miast na prawach powiatu przepisów dotyczących statusu prawnego członka zarządu gminy”. Dlatego też – zdaniem sędziego – nie można było zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r. zrównującym prezydenta miasta na prawach powiatu ze starostą.

tożsame. Przyjęcie bowiem takiej interpretacji – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – doprowadziłoby między innymi do tego, że prezydent miasta na prawach powiatu nie uzyskałby kompetencji starosty określonych np. w art. 35 ust. 2 i ust. 3 u.s.p., dotyczących jego pozycji zwierzchnika w stosunku do powiatowych (tutaj miejskich) służb, inspekcji i straży, bez których trudno byłoby kierować takim miastem¹¹⁹⁷.

Podobne stanowisko zajął P. Winczorek, uznając, że w myśl uregulowań ustawy o samorządzie powiatowym wybór prezydenta w mieście na prawach powiatu jest równoznaczny z wyborem starosty w powiecie. W mieście na prawach powiatu bowiem nie istnieją obok władz miejskich równoległe władze powiatowe¹¹⁹⁸.

Z kolei zdaniem P. Sarneckiego prezydent miasta na prawach powiatu wykonuje wszystkie funkcje starosty, co wynika wprost z art. 92 ust. 2 u.s.p. oraz z samego pojęcia „miasto na prawach powiatu”. Jest on więc po prostu starostą, w rozumieniu ogółu przepisów prawnych, podobnie jak burmistrz jest wójtem¹¹⁹⁹.

Natomiast K. Podgórski twierdził, że art. 92 ust. 6 u.s.p. nie czynił z prezydenta miasta na prawach powiatu starosty, lecz wskazywał jedynie na wykonywanie przez niego funkcji starosty¹²⁰⁰.

Podobnie rzecz ujął Cz. Martysz, uznając, że „wprawdzie pozycji prawnej prezydenta miasta nie można zrównywać z pozycją starosty, niemniej wykonuje on obok swych zadań i kompetencji także zadania i kompetencje należące do starosty, wynikające zarówno z ustawy o samorządzie powiatu (np. odnoszące się do zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami i strażami), jak również wynikające z ustaw szczególnych”¹²⁰¹.

Kolejnej – i zarazem ostatniej – nowelizacji art. 91 u.s.p. dokonano na mocy pkt 41 art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹²⁰². Treść art. 91 u.s.p. w nowym kształcie jest znacznie krótsza i nie wyraża wcześniejszej zasady zrównującej starostę z prezydentem miasta na prawach powiatu. Zasadą tą jednak posługują się nadal liczne ustawy szczególne, i tak np. art. 103a ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku – Prawo geologiczne i górnicze¹²⁰³ stanowi, że „ilekroć w przepisach ustawy mówi się o starostach, rozumie się przez to również burmistrzów i prezydentów miast na prawach powiatów”, natomiast w myśl art. 3 pkt 35 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska¹²⁰⁴ „ilekroć w ustawie jest mowa o starościu, rozumie się przez to także

¹¹⁹⁷ Cz. Martysz, *Miasta na prawach powiatu...*, s. 511.

¹¹⁹⁸ P. Sarnecki, P. Winczorek, *W sprawie łączenia mandatu przedstawicielskiego ze stanowiskiem prezydenta miasta na prawach powiatu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 58.

¹¹⁹⁹ Ibidem, s. 61.

¹²⁰⁰ K. Podgórski, *Sytuacja prawna miasta na prawach powiatu...*, s. 582.

¹²⁰¹ Cz. Martysz, *Miasta na prawach powiatu...*, s. 508.

¹²⁰² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.

¹²⁰³ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 2005, Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

¹²⁰⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 z późn. zm.; zob. także art. 2 ust. 1 pkt 36 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w myśl którego „ilekroć w ustawie jest mowa o starościu – oznacza to starostę powiatu lub prezydenta miasta na prawach powiatu, sprawującego zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem

prezydenta miasta na prawach powiatu”.

Uważam, iż w obecnym stanie prawnym nie ma wątpliwości co do tego, że prezydent miasta na prawach powiatu pełni jednocześnie funkcje starosty, ale jednak starostą nie jest¹²⁰⁵. Jego pozycja prawna jest więc zbliżona do pozycji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Różni się jednak od nich zakresem właściwości rzeczowej, a więc zakresem wykonywanych zadań i kompetencji, wynikających z ustaw szczególnych¹²⁰⁶. I tak np. prezydent miasta niebędącego powiatem grodzkim, w przeciwieństwie do prezydenta miasta na prawach powiatu¹²⁰⁷, nie posiada uprawnień do wydawania pozwolenia na budowę. Istotne jest bowiem również i to, że w powiecie organem wykonawczym jest kolegialny zarząd, na czele którego stoi starosta, który wprawdzie jest przewodniczącym zarządu, ale posiada także wiele zadań i kompetencji przyznanych wyłącznie jemu, np. w zakresie wydawania decyzji administracyjnych¹²⁰⁸. Dlatego też w myśl art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p. w mieście na prawach powiatu prezydent miasta pełni zarówno funkcje zarządu, jak i starosty. W związku z tym w literaturze pojawiły się głosy proponujące wprowadzenie do ustawy o samorządzie powiatowym „przepisów umożliwiających funkcjonowanie jednoosobowego organu wykonawczego – prezydenta miasta na prawach powiatu – w roli wynikającej z art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym”¹²⁰⁹.

Choć przyjęcie powyższego stanowiska wydaje się w pełni uzasadnione, to okazuje się, że w praktyce sprawa nie przedstawia się tak jasno. Niekiedy dochodzi bowiem do zbyt ścisłego interpretowania przepisów przy pomocy wykładni językowej. I tak np. Prezydent W. (miasta na prawach powiatu) „wystąpił do Urzędu Wojewódzkiego w O. z wnioskiem o udostępnienie danych zawartych w ewidencji pojazdów, dotyczących właścicieli pojazdów wymienionych we wniosku. Jako podstawę prawną swego wniosku wskazał art. 80c ust. 1 pkt 10 oraz art. 80d ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym¹²¹⁰. Wnioskowane dane były mu niezbędne do wyegzekwowania należności z tytułu postoju pojazdów na drogach publicznych. Stosownie do art. 80c ust. 1 pkt 10 cytowanej ustawy dane lub informacje zgromadzone w ewidencji udostępnia się, o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań, m.in. starostom. W świetle zaś art. 80d ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy udostępnienie danych lub informacji zgromadzonych w ewidencji, dla podmiotów, o których mowa w art. 80c ust. 1 – 3, następuje nieodpłatnie.

(...) Urząd Wojewódzki¹²¹¹ w O. wezwał skarżącego o uiszczenie opłaty

pracy”.

¹²⁰⁵ Zob. też M. Sieniuc, *Organy wykonawcze samorządu powiatowego...*, s. 209; podobnie A. Wierzbica, *Miasta na prawach powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 594; zob. szerzej na ten temat M. Jerominek, *Prezydent miasta na prawach powiatu (zagadnienia wybrane)*, „Ius Et Administratio” 2006, z. 2, s. 23–44.

¹²⁰⁶ Cz. Martysz, *Miasta na prawach powiatu...*, s. 512.

¹²⁰⁷ Prezydentowi miasta na prawach powiatu przysługują bowiem prawa starosty wynikające z art. 91 i art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p. oraz z przepisów ustaw szczególnych.

¹²⁰⁸ Zob. Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 119 i n.

¹²⁰⁹ K. Podgórski, *Nowy kształt organów...*, s. 5.

¹²¹⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. 2005, Nr 108, poz. 908 z późn. zm.

¹²¹¹ Co do samego sformułowania „Urząd Wojewódzki w O. wezwał” podkreślić należy, iż urząd ten nie jest organem uprawnionym do wzywania, a jedynie aparatem pomocniczym właściwego organu. Zatem skarżącego wezwał wojewoda, a nie urząd.

w kwocie 65 876,80 zł pod rygorem zwrotu wniosku i zaniechania czynności uzależnionej od opłaty (w myśl art. 261 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego). Uznał bowiem, iż skarżący nie jest uprawniony do nieodpłatnego uzyskania wnioskowanych informacji. Wobec niewpłynięcia opłaty postanowieniem Wojewody O. (...) zaniechano czynności dotyczących udostępnienia wnioskowanych danych.

Na powyższe postanowienie skarżący W. wniósł zażalenie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który (...) utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W świetle uzasadnienia tego rozstrzygnięcia Prezydent W., choć wykonuje zadania starosty, jednakże starostą nie jest. Zatem, za udostępnienie danych z ewidencji pojazdów winien wnieść stosowną opłatę. Skoro zaś w określonym terminie nie wniósł opłaty, czynność, o którą wnosił, zasadnie została zaniechana. (...) W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie. (...) W jego ocenie przepis art. 80c ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym powinien być interpretowany ściśle¹²¹². Prezydent W. wniósł skargę na powyższe postanowienie.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego „organy obu instancji dokonały błędnej interpretacji art. 80c ust. 1 pkt 10 i art. 80d ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy Prawo o ruchu drogowym. Przy wydawaniu postanowień kierowały się jedynie literalnym brzmieniem ww. przepisów, nie biorąc pod uwagę racji natury systemowych oraz funkcjonalnych. Powołane wyżej przepisy, jako znajdujące się w ustawie Prawo o ruchu drogowym, są częścią prawa administracyjnego. Przepisy te pozostają więc w relacjach z innymi przepisami administracyjnego prawa materialnego i wykładnia prawa nie może tego ignorować. Powołane przepisy muszą więc być brane pod uwagę i być zharmonizowane m.in. z przepisami art. 91 i 92 u.s.p. Przepisy te przewidują, jakim miastom przysługują prawa powiatu, kto sprawuje funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu i jakie są zadania miasta na takich prawach. Miasto W. jest w świetle powyższych przepisów miastem na prawach powiatu, tzn. gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie. Zadania te miasto wykonuje przez swoje organy, którym jest m.in. Prezydent Miasta W. Skoro z przepisu art. 92 ust. 2 u.s.p. wynika zrównanie zadań miasta na prawach powiatu z zadaniami powiatu, tzn. że takie miasto realizuje zarówno zadania określone ustawą o samorządzie gminnym, jak i ustawą o samorządzie powiatowym, tym samym Prezydent Miasta W. wykonuje również funkcje starosty. Udostępnienie Prezydentowi Miasta W. wnioskowanych informacji winno zatem nastąpić nieodpłatnie, na analogicznych zasadach, jakie obowiązują w tym względzie w odniesieniu do starosty”¹²¹³.

II. Współdziałanie prezydenta miasta na prawach powiatu w postępowaniu administracyjnym

Szczególne pozycja prezydenta miasta na prawach powiatu znajduje również odzwierciedlenie w postępowaniu administracyjnym, tam, gdzie przepisy prawa materialnego wymagają tzw. współdziałania starosty z wójtem (burmistrzem, prezydentem

¹²¹² Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 21 października 2004 roku, sygn. akt II SA 3774/03, „LexPolonica” nr 379833.

¹²¹³ Ibidem; zob. także D. Frey, *Prezydent Wrocławia nie musiał płacić*, „Rzeczpospolita” z dnia 22 października 2004 roku, s. C2.

miasta) w trybie art. 106 k.p.a.

Nauce prawa administracyjnego od dawna znana jest instytucja współdziałania podmiotów w procesie realizacji funkcji publicznych¹²¹⁴. Główną przyczyną uzasadniającą potrzebę współdziałania jest resortowy i terytorialny podział kompetencji. Dlatego też wynikające stąd niedoskonałości muszą być łagodzone współpracą niekiedy wielu organów administracji w celu rzetelnego załatwienia konkretnej sprawy. Czasem bowiem wydanie decyzji administracyjnej nie mieści się w zakresie właściwości jednego organu, lecz wkracza także w zakres właściwości innego lub innych organów¹²¹⁵. Zakres tej właściwości określony jest przepisami prawa materialnego, dlatego też mamy tu do czynienia z prawną przesłanką uzasadniającą współdziałanie. Zdaniem S. Biernata następuje tutaj swoiste przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych). Dlatego też w polu objętym takim przecinaniem uzasadnione jest współdziałanie zainteresowanych podmiotów¹²¹⁶. Dążenie do prawdy obiektywnej jest niewątpliwie istotne, jednakże najistotniejszą kwestią podjętego współdziałania jest uniknięcie negatywnych konsekwencji płynących z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 grudnia 1986 roku przyjął bowiem, iż wydanie decyzji administracyjnej z pominięciem współdziałania, do którego zobowiązują przepisy ustaw szczególnych, powoduje, że decyzja taka dotknięta jest wadą, umożliwiającą wznowienie postępowania zakończonych decyzją ostateczną¹²¹⁷.

Obowiązek współdziałania wynika z przepisów prawa materialnego. Wprowadzany jest zazwyczaj przez posługiwanie się przez ustawodawcę sformułowaniem „w uzgodnieniu”, „po zasięgnięciu opinii”, „w porozumieniu”, „za zgodą”, „po zajęciu stanowiska” itp. Zdaniem J. Borkowskiego wyrażenia te nie są synonimami i w konsekwencji powodują znaczne zróżnicowanie pozycji podmiotów współdziałających¹²¹⁸. Nie bez znaczenia jest więc to, jakiej formuły użyje ustawodawca w konkretnym przypadku¹²¹⁹.

Przepisy ustaw szczególnych wprowadzają wymóg takiego współdziałania m.in. pomiędzy organami różnych jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre regulacje zobowiązują starostę do zasięgnięcia – przed wydaniem prawidłowej decyzji – opinii

¹²¹⁴ Zob. J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, ZNUŁ, Seria I, Z. 31, Łódź 1963, s. 79–1; a także J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 466.

¹²¹⁵ Cz. Martysz, *Właściwość organów...*, s. 180.

¹²¹⁶ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 38; zob. także E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Współdziałanie starosty z radą gminy przy wydawaniu decyzji w sprawie zmiany charakteru gruntu z rolnego na leśny*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 49 i n.

¹²¹⁷ Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 1986 roku, sygn. akt II SA 1035/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 72. Nie do przyjęcia jest natomiast stanowisko, jakie zajął NSA w wyroku z dnia 6 marca 1989 roku, sygn. akt II SA 1281/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 32 jakoby niezasięgnięcie stanowiska organu współdziałającego stanowiło rażące naruszenie prawa, a w konsekwencji rodziło konieczność stwierdzenia nieważności decyzji.

¹²¹⁸ Zob. J. Borkowski, *Współdziałanie organów...*, s. 78–83, gdzie autor szczegółowo omawia to zagadnienie; zob. także E. Olejniczak-Szałowska, *Uwagi na tle koncepcji...*, s. 318–319.

¹²¹⁹ W literaturze przyjmuje się, że najsłabszą formą współdziałania jest wyrażenie opinii, natomiast najsilniejszy wpływ na rozstrzygnięcie sprawy ma wydanie decyzji za zgodą lub w porozumieniu z innym organem – L. Klat-Wertelecka, *Organy gminy a współdziałanie organów administrujących przy wydawaniu decyzji administracyjnej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 306.

organu wykonawczego właściwej gminy. I tak np. zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹²²⁰ decyzję w sprawach rekultywacji i zagospodarowania wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii wójta (prezydenta miasta)¹²²¹. W związku z tym w mieście na prawach powiatu rodzi się na tym tle zasadnicze pytanie: czyjej opinii (stanowiska, zgody) powinien zasięgnąć prezydent miasta na prawach powiatu wydający decyzję należącą do właściwości starosty? W mieście na prawach powiatu dochodzi bowiem do swoistego „zbiegu kompetencji” starosty i wójta (prezydenta miasta) w rękach prezydenta miasta na prawach powiatu. W związku z tym, w jaki sposób zadośćuczynić, stawianemu przez ustawodawcę, wymogowi współpracy starosty z wójtem (prezydentem miasta)? Nieracjonalnym wydaje się, aby ta sama osoba wyrażała opinię w sprawie, w której następnie wyda decyzję. Z drugiej jednak strony samowolne pominięcie wymogu zasięgnięcia opinii skutkuje wadliwością decyzji, stanowiącą podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną.

Do niedawna kwestia ta nie była rozstrzygnięta, w związku z czym dochodziło w tym zakresie do wielu nieprawidłowości. Jednakże ustawodawca z czasem dostrzegł problem i w nowych regulacjach prawa materialnego zamieszcza dodatkową formułę stanowiącą np., iż wymóg zasięgnięcia opinii wójta (prezydenta miasta) nie dotyczy prezydenta miasta na prawach powiatu¹²²². Istnieje jednak jeszcze wiele nieznowelizowanych ustaw, które nadal przewidują obowiązek współdziałania starosty z prezydentem, nie wyłączając prezydenta miasta na prawach powiatu. W tych przypadkach również – w drodze analogii – nie stosuje się obowiązku zasięgnięcia opinii¹²²³.

Podobne rozwiązanie znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy z przepisów ustaw szczególnych wynika podległość wójta (prezydenta miasta) staroście powiatu, jak to ma miejsce m.in. w przypadku przewidzianym w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej. Z mocy tego przepisu właściwy miejscowo starosta, kierując działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, ma prawo wydawania wójtowi (prezydentowi miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) wiążących poleceń. Jak widać, uprawnienie starosty nie obejmuje prezydenta miasta na prawach powiatu. Dlatego też przyjmuje się, że

¹²²⁰ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266, z późn. zm.

¹²²¹ Z kolei w myśl art. 17 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska*, organ wykonawczy gminy w celu realizacji polityki ekologicznej państwa sporządza gminne programy ochrony środowiska. Projekty gminnych programów ochrony środowiska podlegają natomiast zaopiniowaniu przez organ wykonawczy powiatu. W mieście na prawach powiatu funkcje organu wykonawczego powiatu pełni prezydent miasta, ten sam, który sporządza gminny program ochrony środowiska. Tak więc w tym przypadku mamy do czynienia z odwrotną sytuacją, niemniej jednak problem jest podobny, gdyż dochodzi do tzw. „zbiegu kompetencji” dwóch organów w jednym organie pełniącym funkcje obu.

¹²²² Zob. art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o *odpadach*, Dz. U. 2010, Nr 185, poz. 1243 z późn. zm., w myśl którego starosta zatwierdza program gospodarki odpadami niebezpiecznymi po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce wytwarzania odpadów niebezpiecznych; wymóg zasięgnięcia opinii prezydenta miasta nie dotyczy prezydenta miasta na prawach powiatu.

¹²²³ W literaturze pojawił się także pogląd, zgodnie z którym w takim przypadku nie istnieje możliwość wykorzystania trybu przewidzianego w art. 106 k.p.a. do zasięgnięcia opinii, dlatego też wymagane prawem zaopiniowania należy w takiej sytuacji dokonać w trybie wewnętrznych ustaleń, a nie w formie postanowienia z art. 106 k.p.a. – tak P. Lisowski, *Miasto na prawach powiatu...*, s. 273.

pozycja prawna prezydenta powiatu grodzkiego podobna jest do pozycji starosty powiatu ziemskiego, w zakresie przyznanych im wspólnie zadań i kompetencji¹²²⁴.

III. Przepisy prawa miejscowego stanowione przez prezydenta miasta na prawach powiatu

Podstawową kwestią do rozważenia w tym zakresie jest to, czy akty prawa miejscowego w mieście na prawach powiatu powinny być stanowione na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, czy też może na podstawie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. Kwestia ta nie byłaby na tyle doniosła, gdyby zasady stanowienia prawa miejscowego w obu ustawach były tożsame. Tymczasem oprócz różnic uwarunkowanych specyfiką zadań obu jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca poszerzył, na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym, katalog dóbr prawnie chronionych, których zagrożenie stanowi podstawę do wydania przepisów porządkowych¹²²⁵. Z drugiej jednak strony wprowadził dodatkową przesłankę warunkującą możliwość stanowienia przepisów porządkowych w powiecie. Mianowicie w myśl art. 41 ust. 1 u.s.p. poza tym, że przepisy porządkowe mogą być stanowione tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, musi dodatkowo zaistnieć sytuacja szczególnie uzasadnionego przypadku, zaś przyczyny uzasadniające ich wydanie muszą występować na obszarze więcej niż jednej gminy¹²²⁶.

Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.s.p. miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Jedynie w sprawach enumeratywnie wymienionych w ust. 3 art. 92 u.s.p. ustawa odsyła do ustawy o samorządzie gminnym. Wśród tych spraw ustawodawca nie wymienia jednak przepisów prawa miejscowego. Z powyższego wynika, że w sytuacji, gdy miasto na prawach powiatu realizuje zadania o charakterze gminnym, wówczas przepisy prawa miejscowego stanowione są w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym, gdy zaś realizuje zadania o charakterze ponadgminnym – w oparciu o ustawę o samorządzie powiatowym.

Kolejne wątpliwości wyłaniają się na tle stanowienia przepisów porządkowych przez organy wykonawcze w mieście na prawach powiatu. Zdaniem K. Podgórskiego w art. 42 ust. 2 u.s.p. należałoby uwzględnić uprawnienie prezydenta miasta na prawach powiatu do wydawania przepisów porządkowych. Pominięcie bowiem – w art. 42 ust. 2 u.s.p. – tego uprawnienia spowodowało swoistą lukę prawną w odniesieniu do prezydenta miasta na prawach powiatu w zakresie stanowienia przez niego przepisów

¹²²⁴ Cz. Martysz, *Miasta na prawach powiatu...*, s. 513.

¹²²⁵ Zgodnie z art. 41 ust. 3 u.s.p. rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast w myśl art. 40 ust. 3 u.s.g. rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

¹²²⁶ Zob. M. Stec, *Kontrowersje i spory wokół pojęcia i regulacji normatywnej prawa miejscowego w Konstytucji i ustawach o ustroju samorządu terytorialnego i administracji publicznej – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Reforma administracji publicznej. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, red. M. Stec, Warszawa 2001, s. 12.

porządkowych¹²²⁷. W związku z tym, zdaniem K. Podgórskiego, należy przyjąć, iż jedynie rada miasta w mieście na prawach powiatu uprawniona jest – również w przypadkach niecierpiących zwłoki – do wydawania przepisów porządkowych.

Wydaje się, iż w tym przypadku nie mamy jednak do czynienia z luką prawną. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 u.s.p. funkcje organów powiatu w mieście na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta. Natomiast w myśl art. 15 ust. 1 u.s.g. rada miasta jest organem stanowiącym i kontrolnym, zaś prezydent miasta – z mocy art. 26 ust. 1 u.s.g. – organem wykonawczym. Z łącznej interpretacji art. 92 ust. 1 u.s.p. i art. 15 ust. 1 u.s.g. oraz art. 26 ust. 1 u.s.g. wynika, iż w powiecie grodzkim rada miasta wykonuje również zadania rady powiatu, natomiast prezydent miasta (będący odpowiednikiem organu wykonawczego w powiecie) pełni także funkcje zarządu powiatu oraz – stojącego na jego czele – starosty. Dlatego też, analizując art. 42 ust. 2 u.s.p., który upoważnia zarząd powiatu do stanowienia przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki, należy – w powiecie grodzkim – uwzględnić także treść art. 92 ust. 1 u.s.p. Interpretując łącznie oba te przepisy, dochodzimy do wniosku, że to prezydent w mieście na prawach powiatu uprawniony jest do wydawania tego typu przepisów, nie zaś rada miasta.

Podsumowując: z momentem wejścia w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta organem wykonawczym w mieście został prezydent, który w mieście na prawach powiatu przejął zarówno kompetencje kolegialnego zarządu, jak i kompetencje przysługujące wyłącznie przewodniczącemu zarządu, czyli staroście¹²²⁸. Takie uregulowanie uprawnień prezydenta miasta na prawach powiatu w obecnym stanie prawnym wywołuje wiele wątpliwości. Dlatego też aby uniknąć ich w przyszłości, w literaturze postuluje się wprowadzenie do ustawy o samorządzie powiatowym „przepisów umożliwiających funkcjonowanie jednoosobowego organu wykonawczego – prezydenta miasta na prawach powiatu – w roli wynikającej z art. 92 ust. 3 u.s.p.”¹²²⁹

¹²²⁷ K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów...*, s. 17–18.

¹²²⁸ Tym co obecnie odróżnia prezydenta miasta na prawach powiatu od organu wykonawczego zwykłej gminy, jest zaliczenie do zakresu jego działania zadań i kompetencji starosty oraz wobec likwidacji zarządu gminy – zadań i kompetencji zarządu powiatu – P. Lisowski, *Miasto na prawach powiatu...*, s. 268.

¹²²⁹ K. Podgórski, *Nowy kształt organów...*, s. 5.

Zakończenie

W nauce prawa powszechnie przyjmuje się¹²³⁰, iż organem jest tylko ten podmiot, który został uznany za organ przez prawo pozytywne (tzw. pozytywna teoria organów). Interpretacja przepisów ustaw samorządowych jedynie na podstawie tego formalnego kryterium prowadzi do wniosku, iż w obecnym stanie prawnym jedynym monokratycznym organem we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego jest wójt. Celem niniejszego opracowania było zbadanie czy – przy pominięciu pozytywnej teorii organów – można uznać za monokratyczne organy także inne podmioty, które – pomimo że prawodawca nie przyznał im takiego statusu – spełniają wszelkie przesłanki stawiane organom jednostek samorządowych. Z analizy poglądów prezentowanych w polskiej nauce prawa administracyjnego wynika, iż przedstawiciele doktryny¹²³¹ za takie podmioty uważają starostę i marszałka, z tym że autorzy ci na określenie ich statusu używają zamiennie – podobnie brzmiących – terminów, tj. organ administracji publicznej, organ administracji samorządowej, monokratyczny organ o własnych kompetencjach, organ jednostki samorządu terytorialnego i wreszcie organ samorządu. Przyczyną tego stanu jest brak definicji ustawowej pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego” oraz „organu administracji publicznej”. Ponadto niedoskonały stan regulacji prawnej nie uwzględnia specyficznej pozycji prawnej samorządu, w którym organy tego samorządu z jednej strony występują jako organy osoby prawnej, z drugiej natomiast jako organy administracji publicznej. Zatem aby móc prowadzić badania w tym zakresie, konieczne było uprzednie zdefiniowanie pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego i ustalenie, jakimi cechami powinien charakteryzować się taki organ.

Punktem wyjścia moich rozważań było przyjęcie, iż organy jednostek samorządowych występują w obrocie prawnym w podwójnej roli. Każda jednostka bowiem wyposażona została w osobowość prawną i to zarówno cywilnoprawną, jak i publicznoprawną. Z kolei zgodnie z przyjętą teorią organów osoby prawnej, osoba taka działa poprzez swoje organy. A zatem organy jednostek samorządowych z jednej strony są niewątpliwie organami odpowiednich osób prawnych wyrażającymi na zewnątrz wolę danej osoby prawnej. Z drugiej jednak strony organy te w sferze publicznoprawnej działają w granicach posiadanych kompetencji i wówczas wyrażają własną wolę, przez co stają się organami administracji publicznej (samorządowej). Zatem termin „organy jednostek samorządu terytorialnego” nie jest tożsamy z terminem „organy administracji samorządowej”. Każdy bowiem organ jednostki samorządu terytorialnego jest organem administracji samorządowej, nie każdy zaś organ administracji samorządowej jest organem jednostki samorządu terytorialnego. Z samego uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej nie wynika bowiem uprawnienie do działania w charakterze organu osoby

¹²³⁰ Tak np. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 303.

¹²³¹ Tak np. J. Boć, M. Miemiec, *Samorząd terytorialny...*, s. 198; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 330; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP...*, Warszawa 1998, s. 91; Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek...*, s. 237; H. Zięba-Zalucka, *Samorząd gminny...*, s. 50; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej...*, s. 63; B. Adamiak, *Organy wyższego stopnia...*, s. 108; Tak L. Klat-Wertelecka, *Reforma samorządu terytorialnego...*, s. 128; J. Rychlik, *Organy wykonawcze...*, s. 128; M. Sieniuc, *Organy wykonawcze samorządu powiatowego...*, s. 209; J. Pater, *Postępowanie administracyjne...*, s. 56; R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym...*, s. 59–60.

prawnej. Dlatego też z punktu widzenia zakresu przysługujących kompetencji pojęcie „organu jednostki samorządu terytorialnego” jest szersze od pojęcia „organu administracji samorządowej”.

Dokonane ustalenia terminologiczne, dotyczące pojęcia „organu administracji samorządowej” oraz „organu jednostki samorządu terytorialnego”, stanowiły bazę do dalszych rozważań nad monokratycznymi organami jednostek samorządowych. Dlatego też dla uznania, czy starosta i marszałek województwa spełniają – obok wójta – wszelkie przesłanki stawiane takim organom należało wykazać, iż posiadają zarówno cechy organu administracji publicznej (samorządowej), jak i organu osoby prawnej.

Przy przyjęciu, że organem administracji publicznej (samorządowej) jest osoba fizyczna, znajdująca się w strukturze organizacyjnej samorządu terytorialnego, powołana w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu oraz działająca w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji, nie sposób nie uznać starosty i marszałka za organy administracji publicznej (samorządowej). Zostali oni bowiem przez ustawodawcę wyposażeni w szereg własnych kompetencji, zwłaszcza w uprawnienia orzecznicze, czyli w prawo wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, we własnym imieniu.

Natomiast w celu ustalenia, czy starosta i marszałek spełniają przesłanki stawiane organom osoby prawnej, należało dokonać szczegółowej analizy uregulowań dotyczących reprezentacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego posiadają zarówno osobowość prawa cywilnego, jak i publicznego. Ta pierwsza umożliwia im posiadanie własnego majątku, samodzielne nim zarządzanie oraz zaciąganie zobowiązań. Ta druga z kolei daje możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa¹²³². Zgodnie z teorią organów osoby prawnej, osoba taka działa poprzez swoje organy, które wyrażają jej – a nie swoją – wolę. Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż gmina co do zasady reprezentowana jest w obu sferach przez jej organ wykonawczy, czyli wójta. Zatem wójt niewątpliwie jest organem gminy jako osoby prawnej (co zresztą wprost wyraża ustawodawca, przyznając mu status organu). Natomiast w powiecie i województwie reprezentacja została podzielona pomiędzy organ wykonawczy – zarząd, który reprezentuje daną jednostkę w sferze cywilnoprawnej, a starostę i marszałka, którzy reprezentują powiat i województwo w sferze publicznoprawnej. W związku z tym w imieniu powiatu i województwa wchodzącego w stosunki z organami państwa działają starosta i marszałek województwa.

Zatem z powyższego wynika, iż starosta i marszałek województwa posiadają zarówno cechy organu administracji samorządowej, jak i organu odpowiedniej osoby prawnej (choć reprezentują ją jedynie w sferze publicznoprawnej). Dlatego też możemy ich uznać – nie uwzględniając pozytywnej teorii organów – za monokratyczne organy powiatu i województwa. Zakres ich kompetencji różni się jednak od zakresu przyznanego wójtowi. Ten bowiem od 2002 roku wykonuje także wszystkie te zadania i kompetencje, które w pozostałych jednostkach należą do kolegiального zarządu.

¹²³² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 22.

Na początku niniejszej publikacji postawiłam ponadto pytanie: czy pomimo tego, że pojęcia „organu administracji samorządowej” oraz „organu jednostki samorządu terytorialnego” nie są tożsame, czy w aktualnym stanie prawnym ich zakresy podmiotowe pokrywają się, czy też nie. To znaczy, czy istnieją organy administracji samorządowej, które nie są zarazem organami odpowiednich osób prawnych. Gdyby bowiem okazało się, że takie organy nie istnieją, to można by zamiennie używać tych pojęć. Należałoby jednak wówczas zastrzec, iż organ administracji samorządowej to organ administracji publicznej działający w sferze samorządowej, będący jednocześnie organem odpowiedniej osoby prawnej.

Aby udzielić odpowiedzi na tak zadane pytanie, dokonałam analizy przepisów dotyczących uprawnień orzeczniczych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Z przepisów tych wynika, że w gminie decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, zaś w powiecie i województwie – co do zasady – starosta i marszałek (na zasadzie wyjątku uprawnienia takie posiadają także kolegiałne zarządy). Zatem uprawnienia te przysługują jedynie organom odpowiednich jednostek samorządowych. Wójt, starosta i marszałek, prowadząc działalność orzeczniczą, działają jednak jako organy administracji publicznej (samorządowej), w związku z czym wydają decyzję w swoim imieniu. Zatem wójt, mimo że jest organem wykonawczym gminy, nie może być traktowany w tym przypadku jako organ osoby prawnej wyrażający wolę tej osoby i działający w jej imieniu. Tym bardziej starosta czy marszałek, wydając decyzje administracyjne, nie działa w imieniu powiatu czy województwa. Ustawodawca jednak we wszystkich trzech ustawach samorządowych przewidział tzw. decentralizację wewnętrzną, która pozwala wójtowi, staroście i marszałkowi upoważnić inne osoby (np. swoich zastępców) do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Jednakże dekoncentracja ta nie prowadzi do tworzenia nowych organów administracji samorządowej, a jedynie do podejmowania rozstrzygnięć – w imieniu organu – przez inne, upoważnione podmioty. Zatem bez względu na to, kto wyda decyzję w zakresie udzielonego mu przez wójta, starostę czy marszałka upoważnienia, działa na jego rachunek i odpowiedzialność. Mając powyższe na uwadze, można by sformułować wniosek, iż wszelkie organy administracji samorządowej są organami odpowiednich jednostek samorządowych, a zatem że zakresy podmiotowe pojęcia „organu administracji samorządowej” są tożsame z zakresami pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego”. Jednakże ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym przewidział także tzw. dekoncentrację zewnętrzną. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. (czyli jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, a także innych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych, z którymi gmina zawarła umowy w celu wykonywania zadań). Takie upoważnienie udzielone przez radę gminy nie jest pełnomocnictwem do działania w jej imieniu, lecz ma charakter przepisu kompetencyjnego, przenoszącego uprawnienia orzecznicze – ustawowo przypisane wójtowi – na inny podmiot. W związku z tym osoba upoważniona przez radę gminy wydaje decyzje we własnym imieniu, co czyni z niej organ administracji publicznej (samorządowej). Same natomiast uprawnienia orzecznicze nie czynią z takiej osoby organu gminy jako osoby prawnej. Dlatego też nie sposób uznać tak upoważnioną osobę za organ jednostki samorządu terytorialnego. Zatem w obecnym stanie

prawnym istnieją jednak podmioty, które będąc organami administracji samorządowej, nie są jednocześnie organami jednostek samorządu terytorialnego. Organy te bowiem zostają uprawnione jedynie do działania w imieniu własnym, nie zaś w imieniu gminy jako osoby prawnej. W związku z tym nie można swobodnie i zamiennie posługiwać się pojęciami „organu administracji samorządowej” i „organu jednostki samorządu terytorialnego”, gdyż w znaczeniu zakresu podmiotowego to pierwsze jest pojęciem szerszym od drugiego.

Uwzględniając powyższy wniosek, należy postulować zmianę treści art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. zawierającego definicję organu jednostki samorządu terytorialnego oraz art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. definiującego organ administracji publicznej, który w sposób pośredni odsyła do art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Ustawodawca w celu uniknięcia kontrowersji powinien w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. posłużyć się pojęciem organu administracji samorządowej, zaś w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. zawrzeć definicję tego pojęcia. Dla prowadzenia działalności orzeczniczej w sferze wykonywania zadań publicznych (której tryb postępowania określony został w k.p.a.) nie jest istotne, czy dany organ jest organem odpowiedniej jednostki w znaczeniu organu osoby prawnej. W związku z tym ustawodawca, określając zbiorczo podmioty wydające w sferze samorządowej decyzje administracyjne nie powinien posługiwać się terminem „organy jednostek samorządu terytorialnego”, lecz tylko pojęciem „organy administracji samorządowej”. Używając natomiast pojęcia „organy jednostek samorządu terytorialnego” doprowadził do tego, iż teoretycznie wszystkie podmioty wymienione w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. należałoby uznać za organy odpowiednich osób prawnych.

Ponadto prawodawca pomimo nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w roku 2002, do chwili obecnej w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. wymienia organy gminy i dodatkowo osobno wójta, a przecież jest on teraz także – w miejsce zlikwidowanego kolegiального zarządu – organem gminy.

Kolejnym skutkiem nienazwania wprost starosty i marszałka województwa organem odpowiedniej jednostki są wątpliwości w zakresie tego, czy istnieje możliwość stosowania wobec nich – przewidzianych w ustawach samorządowych – środków nadzoru. Ustawodawca postanowił co prawda, iż cała działalność jednostek samorządowych podlega nadzorowi, jednakże przyjął także, iż nadzór nad samorządem ma charakter prawny, co oznacza, że prawnie określone środki nadzoru mogą być stosowane tylko w wypadkach i w zakresie określonym w ustawie. A zatem ingerencja nadzorcza może być dokonana tylko na podstawie normy kompetencyjnej, określającej organ nadzoru, środek nadzorczy oraz sytuację i podmiot, w stosunku do którego środek ten może być użyty. Tymczasem określając poszczególne środki nadzorcze, prawodawca wprost wskazuje organ, w stosunku do którego mogą być one zastosowane lub posługuje się ogólnym sformułowaniem „organ jednostki samorządu terytorialnego”. Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż istnieje możliwość stosowania wobec starosty i marszałka tych środków nadzoru, które ustawodawca przewidział wobec organów jednostek samorządu terytorialnego, bez dokładnego określania konkretnego organu – chociaż literalne brzmienie tego zwrotu wskazuje, że chodzi jedynie o podmioty, które ustawodawca w ustawach samorządowych nazwał wprost organami jednostek, czyli o organy stanowiące (tj. radę gminy i powiatu oraz sejmik województwa) oraz o organy wykonawcze (tj. wójta oraz zarząd powiatu i województwa). Jednakże względy celowościowe skłaniają do przyjęcia, iż w zakresie, w jakim starosta i marszałek działają w imieniu odpowiedniej jednostki samorządowej, podlegają oni także nadzorowi państwowemu (wówczas bowiem działają jako organ odpowiedniej osoby prawnej).

Natomiast w zakresie, w jakim wydają – jako organ administracji samorządowej – decyzje administracyjne w imieniu własnym, podlegają – podobnie jak wójt – kontroli instancyjnej przewidzianej w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

Nie istnieje natomiast możliwość zastosowania wobec aktów starosty i marszałka środka nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności. Ustawodawca wprowadził także w tym przypadku posłużył się ogólnym sformułowaniem „organ powiatu” i „organ województwa”, jednakże wyraźnie wskazał, iż stwierdzenie nieważności może nastąpić jedynie w stosunku do „uchwał tych organów”, gdy są one sprzeczne z prawem. Nie ulega natomiast wątpliwości, że starosta i marszałek nie są uprawnieni do samodzielnego podejmowania uchwał. Ważne jest jednak to, iż w działalności nadzorczej nie jest istotna nazwa nagłówkowa aktu, lecz jego treść. Dlatego gdyby starosta czy marszałek wydali akt mający charakter generalny, to wkroczyliby w materię przeznaczoną dla organów powiatu czy województwa. Wówczas dopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności tego aktu, gdyż w sensie materialnym byłby on odpowiednikiem uchwały.

Zatem w stosunku do starosty i marszałka można stosować większość środków o charakterze informacyjno-kontrolnym oraz korygującym. Ze zrozumiałych względów dopuszczalne jest także stosowanie środków personalnych o charakterze wewnętrznym, w postaci odwołania starosty czy marszałka. Natomiast ustawodawca nie przewidział żadnych personalnych środków nadzoru o charakterze zewnętrznym bezpośrednio odnoszących się do starosty czy marszałka.

Na zakończenie pracy badawczej omówiłam ponadto problematykę szczególnego statusu prezydenta miasta na prawach powiatu. Również i w tym zakresie ujawniają się braki w regulacji prawnej. Ustawodawca bowiem w art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p. wskazał, że funkcje organów w mieście na prawach powiatu pełnią prezydent i rada miasta. Zatem rada miasta jako organ stanowiący pełni dodatkowo funkcję rady powiatu, zaś prezydent – jako organ wykonawczy – funkcję kolegiального zarządu. Ponadto należy przyjąć, że prezydent miasta przejmuje nie tylko zadania zarządu i jego przewodniczącego, ale także indywidualne kompetencje starosty – co już jednak nie wynika z art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p.

Elementem utrudniającym działalność orzeczniczą prezydenta miasta na prawach powiatu jest wynikający z ustaw szczególnych obowiązek współdziałania starosty, polegający m.in. na konieczności zasięgnięcia – przed wydaniem określonej decyzji – opinii organu wykonawczego właściwej gminy. W takim przypadku w mieście na prawach powiatu dochodzi do swoistego „zbiegu kompetencji” starosty i wójta (prezydenta miasta) w rękach prezydenta miasta na prawach powiatu. Nieracjonalnym wydaje się, aby ta sama osoba wyrażała opinię w sprawie, w której następnie wyda decyzję. Z drugiej jednak strony, samowolne pominięcie wymogu zasięgnięcia opinii, skutkuje wadliwością decyzji, stanowiącą podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną. Początkowo (tj. po zmianach z 20 czerwca 2002 roku) kwestia ta nie była rozstrzygnięta, w związku z czym dochodziło w tym zakresie do wielu nieprawidłowości. Jednakże ustawodawca dostrzegł problem i w nowych regulacjach prawa materialnego zastrzega, iż wymóg zasięgania opinii wójta (prezydenta miasta) nie dotyczy prezydenta miasta na prawach powiatu. Istnieje jednak jeszcze wiele nieznowelizowanych ustaw, które nadal przewidują obowiązek współdziałania starosty z prezydentem, nie wyłączając prezydenta miasta na prawach powiatu. Zatem należy postulować wyraźne uregulowanie tej kwestii w obowiązującym już prawodawstwie. W rozdziale poświęconym prezydentowi miasta

na prawach powiatu omówiłam także inny aspekt jego szczególnego statusu. Prezydent w takim mieście, realizując – w sytuacjach niecierpiących zwłoki – zadania o charakterze gminnym, może wydawać przepisy porządkowe w oparciu o przepisy gminne, zaś gdy realizuje zadania o charakterze ponadgminnym – w oparciu o ustawę o samorządzie powiatowym. W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym nie istnieją podstawy prawne do wydawania przepisów porządkowych przez prezydenta miasta na gruncie art. 42 ust. 2 u.s.p.¹²³³. Analiza przepisów ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje jednak, że nie mamy w tym przypadku do czynienia z luką prawną. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 u.s.p. funkcje organów powiatu w mieście na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta. Dlatego też, analizując art. 42 ust. 2 u.s.p., który upoważnia zarząd powiatu do stanowienia przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki, należy – w powiecie grodzkim – uwzględnić także treść art. 92 ust. 1 u.s.p. Interpretując łącznie oba te przepisy, można dojść do wniosku, że w mieście na prawach powiatu w sytuacjach niecierpiących zwłoki do wydawania tego rodzaju przepisów uprawniony jest prezydent, nie zaś rada miasta.

Podniesione powyżej uwagi wskazują na niedoskonałość regulacji prawnej oraz na brak konsekwencji ustawodawcy. Prawodawca bowiem z jednej strony nie przyznał staroście i marszałkowi województwa statusu organu, z drugiej jednak wyposażył ich w odrębne, własne kompetencje. Ponadto już w samych ustawach ustrojowych używa różnej terminologii na określenie tych samych osób (raz mówi o staroście i marszałku, innym razem zaś o przewodniczącym odpowiedniego zarządu), wskazując w ten sposób, iż osoby te pełnią podwójną funkcję. Dlatego też niezbędna jest nowelizacja ustawy o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz kodeksu postępowania administracyjnego.

Podobne kontrowersje i wątpliwości powstawały także w gminie przed 2002 rokiem, gdy jej organem wykonawczym był kolegialny zarząd, a wójt nie posiadał statusu organu. Dopiero ustawą z dnia 20 czerwca 2002 roku prawodawca zlikwidował zarząd, zastępując go monokratycznym wójtem. Nie wiadomo jednak dlaczego, przy tak istotnej zmianie ustawodawca nie odniósł się również do kontrowersyjnych uregulowań ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Dlatego też należy postulować wyraźne uregulowanie tego zagadnienia w samorządowych ustawach ustrojowych, chociażby przez przyznanie starostom i marszałkom województw przymiotu drugiego organu wykonawczego – wzorem rozwiązań przyjętych w ustawie scaleniowej z 1933 roku. Taka zmiana w sposób jednoznaczny pozwoliłaby rozwiązać wszelkie wątpliwości w zakresie uznawania – lub nie – starosty i marszałka za monokratyczne organy odpowiednich jednostek samorządowych. Ponadto byłoby to również zgodne z ustawą zasadniczą. Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Z przepisu tego wynika, iż prawodawca konstytucyjny ustanawia dwie kategorie organów jednostek samorządu terytorialnego, nie przesądzając po ile organów danego rodzaju może posiadać każda jednostka. Zatem należy przyjąć, iż dopuszczalne byłoby ustanowienie w powiecie i województwie dwóch organów wykonawczych – kolegialnych zarządów i monokratycznych starostów i marszałków.

¹²³³ K. Podgórski, *Pozycja ustrojowa organów...*, s. 17–18.

Bibliografia

- Adamiak B., *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Adamiak B., *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1988, No 992, Prawo CLIII.
- Adamiak B., *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9.
- Adamiak B., *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8.
- Adamiak B., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 10 listopada 1992 roku, sygn. akt II SA 2068/92*, OSP 1994, z. 10, poz. 196.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 czerwca 1994 roku, sygn. akt SA/Łd 1417/94*, OSP 1996, z. 5, poz. 101.
- Adamiak B., *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 13 marca 1985 roku, sygn. akt SA/Wr 837/84*, OSPiKA 1998, z. 5, poz. 123.
- Adamiak B., *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Adamiak B., *Organy wyższego stopnia i organy naczelne*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu adinistracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.
- Adamiak J., Borodo A., *Finanse komunalne w Polsce. System i praktyczne problemy*, Toruń 1994.
- Agopszowicz A., *Odpowiedzialność za szkodę według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984.
- Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991.
- Agopszowicz A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 104/92*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12.
- Agopszowicz A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11.
- Agopszowicz A., *Mienie komunalne*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., *Władze gminy*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej*, [w:] A. Agopszowicz, Z.

Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999.

Agopszowicz A., *Struktura samorządu terytorialnego*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999.

Agopszowicz A., *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999.

Agopszowicz A., *Mienie komunalne*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001.

Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1997.

Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977.

Andruszkiewicz I., *Używania toreb foliowych może zabronić tylko ustawodawca*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 25.

Antoszewski A., *Władza i samorząd a zagadnienia kompetencji rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 4.

Askanas T., *Przejawy autonomizacji działań organów przedstawicielskich rad narodowych*, [w:] *Bariery sprawności organizacji*, red. W. Kieżun, Warszawa 1978.

Bandarzewski K., *Mienie komunalne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.

Bandarzewski K., *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.

Bandarzewski K., *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.

Bandarzewski K., *Mienie powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

Bandarzewski K., *Władze powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

Bandarzewski K., *Związki, stowarzyszenia i porozumienia powiatów*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

Bandarzewski K., *Mienie samorządu województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

Bandarzewski K., *Władze samorządu województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

Bandarzewski K., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

Bandarzewski K., *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

Bąkowski T., Brzeski M., Laskowska M., *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010.

Bernaś B., *Reforma administracji państwowej i samorządowej – za i przeciw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.

Bidziński M., *Aparat administracyjny samorządu terytorialnego i jednostki pomocnicze gmin*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.

Bieniek G., *Reprezentacja skarbu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2002.

Bieniek G., *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, nr 2 (142).

Bieniek G., *Gdy gmina sprzedaje, oddaje w dzierżawę, użycza*, „Rzeczpospolita” z dnia 5 marca 2003 roku.

Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.

Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932.

Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, Lwów 1936.

Błaś A., *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998.

Błaś A., *Prawna podmiotowość powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

Błaś A., Boć J., *Lokalne źródła prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Boć J. [w:] *Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe*, red. J. Boć, T. Kuta, Warszawa 1984.

Boć J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1993.

Boć J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Boć J., *Powiat w państwie. Kwestie wybrane*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

Boć J., *Z historii samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Boć J., Miemiec M., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Boć J., Miemiec M., *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Boć J., Dolnicki B., Korczak J., Lisowski P., Maciejak M., Miemiec M., Miemiec W., *Komentarz*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Borkowski J., *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, ZNUŁ, Seria I, Z. 31, Łódź 1963.

Borkowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, Warszawa 1985.

Borkowski J., *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*,

„Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9.

Borkowski J., *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, Prawo XXXV.

Borkowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2002.

Borkowski J., *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Borowicz J., „Nieetatowy” zastępca kierownika urzędu stanu cywilnego, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 5.

Budzisz R., *Kilka uwag w dyskusji nad modelem oganu wykonawczego w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.

Buczkowski P., *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 roku*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, Poznań 1994.

Bukowski Z., *Aparat administracyjny w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.

Bukowski Z., *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.

Bukowski Z., *Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.

Bukowski Z., *Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.

Burek C., *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.

Byczewski I., *Wybrane zagadnienia z historii samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miasta*, red. J. Regulski, Wrocław 1984.

Chlipała M., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8.

Chlipała M., *Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12.

Chmaj M., *Wybrane problemy statusu prawnego rady gminy*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.

Chmaj M., *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.

Chmaj M., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007.

Chmielnicki P., *Zasady reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12.

Chmielnicki P., *Klasyfikacja środków nadzoru nad samodzielnymi zakładami opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna” 2003, nr 13.

Chmielnicki P., *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5.

Chmielnicki P., *Zaskarżanie zarządzeń wójta*, „Wspólnota” 2003, nr 14.

- Chmielnicki P., *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Chmielnicki P., *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Chmielnicki P., *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Chmielnicki P., *Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3.
- Chmielnicki P., *Nadzór nad działalnością powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P., *Nadzór nad działalnością samorządu województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P., Kisiel W., *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 7–8.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P., *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2009.
- Chmielnicki P., *Samorząd gminny*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2009.
- Chmielnicki P., *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Chmielnicki P., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Chmielnicki P., Płazek S., *Powszechne wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uwagi krytyczne wobec niektórych aspektów obecnej regulacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 4.
- Choińska-Mika J., *Korzenie polskiej samorządności. Wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Chomka M., *Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2004, No 2663, Przegląd Prawa i Administracji LXII.
- Chomka M., *Zasada zespolenia w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr 75.
- Chrapusta M., *Ostateczność, prawomocność i wykonalność aktów nadzoru stosowanych względem organów samorządu terytorialnego – refleksje de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, red. M. Stec, Warszawa 2001.
- Chróścielewski W., *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10.
- Chróścielewski W., *Postępowanie w sprawach poddanych nadzorowi wojewody*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecniak, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995.
- Chróścielewski W., *Reforma zasadniczego podziału terytorialnego państwa a terytorialne podziały specjalne*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*.

- Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Chróścielewski W., *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Glosa do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001, sygn. akt III RN 104/00*, OSP 2002, z. 10, poz. 133.
- Ciemniewski J., *Zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. akt K 7/99*, OTK 2000, nr 1, poz. 2.
- Cisek A., *Mienie powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Cisek A., *Reprezentacja gminy w obrocie cywilnym po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 5.
- Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Czarnow S., *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- Czarnow S., *Kontrasygnata – martwa instytucja?*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 11.
- Czechowski P. [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, red. P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, Warszawa 1997.
- Czechowski P., Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 1993.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Zagadnienia podstawowe*, t. I, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dawidowicz W., *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 3-4.
- Dąbek D., *Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Dąbek D., *Działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego. Dziesięć lat doświadczeń*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Dąbek D., *Stanowienie prawa miejscowego – prawo czy obowiązek jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003.
- Dąbek D., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta) w zreformowanym samorządzie gminnym*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Dąbek D., *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną*

- w zakresie spraw budżetowych, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 1999.
- Dmowski Z., *Osoby prawne*, [w:] Z. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza – część ogólna*, Warszawa 2004.
- Dobkowska B., *Uwagi nad monokratyczną strukturą organu wykonawczego w gminie*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Dobosz P., *Quasi – akty prawa miejscowego*, [w:] *Problemy prawne w działaniu samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Dobosz P., *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Dobosz P., *Miasto na prawach powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Dobosz P., *Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Dolnicki B., *Organizacja i funkcjonowanie organizacji terenowej*, Katowice 1989.
- Dolnicki B., *Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr 1.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dolnicki B., *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.
- Dolnicki B., *Instrumenty nadzoru nad samorządem terytorialnym (na przykładzie wybranych państw europejskich)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998.
- Dolnicki B., *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.
- Dolnicki B., *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
- Dolnicki B., *Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001.
- Dolnicki B., *Ustrój powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna sekretarza i skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, Olsztyn 2002.
- Dolnicki B., *Struktura organizacyjna województwa samorządowego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, t. VIII.
- Dolnicki B., *Zadania i funkcje przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu 2002, nr 1.

- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5.
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy gminy, powiatu i województwa (implikacje prawne bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, [w:] *Forum naukowe. Instytut Samorządu Terytorialnego*, red. Z. Janku, Rok IX, nr 2 (18), Poznań 2004.
- Dolnicki B., *Organy monokratyczne i kolegialne w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004.
- Dolnicki B., *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, „Casus” 2004, nr 33.
- Dolnicki B., *Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga Konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.
- Dolnicki B., *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Dolnicki B., *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w ustawach samorządowych*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej*, *Miscellanea iuridica*, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004.
- Dolnicki B., *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Dolnicki B., *Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym (kierunki przemian)*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, red. J.P. Tarno, Zielona Góra 2005.
- Dolnicki B., *Nadzór na działalnością powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Dolnicki B., *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej jako czynnik przeciwdziałania biurokratyzowaniu się administracji*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Dolnicki B., *Nadzór na działalnością powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.

- Dolnicki B., *Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 1–2.
- Dolnicki B., *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Dutkiewicz P., Gorzelak G. red., *Polska lokalna i samorząd lokalny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej*, Warszawa 1986.
- Dziurda M., *Co wolno wojewodzie. Stwierdzenie nieważności zarządzeń organu wykonawczego gminy*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 marca 2003 roku.
- Dybowski T., *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Dytko J., *Nadzór wojewody a publikacja aktów prawa miejscowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2008, nr 1.
- Eckhardt K., *Samorząd powiatowy*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999.
- Fedorszczak T., *Historyczne tło odrodzenia się Rzeczypospolitej*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2.
- Filipek J., *Ewolucja koncepcji prawnej gminy w Europie Środkowej*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Filipek J., *Różnice zachodzące pomiędzy tworzeniem podziału terytorialnego dla celów administracji rządowej a tworzeniem podziału terytorialnego dla celów administracji samorządowej*, [w:] *Reformy Administracji Publicznej. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Administracyjnego*, Przemyśl – Krasiczyn 1999, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu nr 1.
- Filipek J., *Podmiotowość w prawie administracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Fleszer D., *Zakres jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4.
- Frąckowiak J., *Osobowość prawna gminy*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX.
- Frey D., *Prezydent Wrocławia nie musiał płacić*, „Rzeczpospolita” z dnia 22 października 2004 roku.
- Frister G., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Fuks T., *Konstytucyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 4.
- Fuks T., *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4.
- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.

- Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.
- Gardjan-Kawa L., *Kontrola i nadzór nad administracją publiczną jako gwarancja jakości jej funkcjonowania*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Gierałtowiec J., *Konstytucyjna zasada samorządności terytorialnej na tle ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2004, No 2664, Przegląd Prawa i Administracji LXIII.
- Gill A., *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998.
- Gilowska Z., *Gminna gospodarka finansowa*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.
- Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zalewski J., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2.
- Glumińska-Pawlic J., *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (wybrane aspekty)*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Glumińska-Pawlic J., *Finanse powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Gniewek E., *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999.
- Górska S., *Sesje rad gmin*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2000, nr 10–11.
- Górka M., *Dekoncentracja wewnętrzna administracji publicznej w aspekcie proceduralnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Grażawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Grobelny R., *Walka o decentralizację jest walką o zmianę sposobu myślenia*, [w:] *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy (z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5.
- Grubba J., *Konstrukcja zarządzenia zastępczego wojewody w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11.
- Grynis R., *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Grzelczak W., *Nadzór nad działalnością komunalną*, [w:] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990.
- Gurdek M., *Dekoncentracja uprawnień orzecznich wójta, starosty i marszałka*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 4.
- Gurdek M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007r. (K 8/07)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 10.
- Gurdek M., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej (cz. I)*, „Nieruchomość” 2007, nr 2.

- Gurdek M., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej* (cz. 2), „Nieruchomość” 2007, nr 3.
- Gurdek M., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej* (cz. 3), „Nieruchomość” 2007, nr 4.
- Gurdek M., *Wygaśnięcie mandatu wójta. Głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 11.
- Gurdek M., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 roku, III CZP 63/03*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8.
- Gurdek M., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 roku, III CZP 63/2003 (uzupełnienie do PPP nr 7 – 8/2008)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12.
- Gurdek M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 października 2007 roku, II OSK 1445/07*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 10.
- Gurdek M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 1.
- Gurdek M., *Obowiązki wójta, starosty i marszałka województwa w zakresie składania oświadczeń i informacji określonych w tzw. przepisach antykorupcyjnych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 2.
- Gurdek M., *Organy jednostek samorządu terytorialnego a organy administracji samorządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 9.
- Gurdek M., *Skutki niezłożenia przez pracowników samorządowych w terminie stosownych oświadczeń i informacji*, *Roczniki Administracji i Prawa, Rok VII/VIII*, red. G. Łaszczyca, Sosnowiec 2008.
- Gurdek M., *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7.
- Gurdek M., *Status prawny zastępcy wójta*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8.
- Gurdek M., *Obowiązek złożenia oświadczeń w sferze samorządowej w świetle nowych regulacji prawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 10.
- Gurdek M., *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3.
- Gurdek M., *Zatrudnianie kierownika urzędu stanu cywilnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2010, nr 3.
- Gurdek M., *Praktyczne problemy wynikające z niedoskonałej regulacji prawnej ustawy z dnia 19 września 2008 roku o zmianie ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 3.
- Hadrowicz E., *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian?*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10.
- Hojda S., *Przesłanki formalnoprawne odwołania członka zarządu województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 2.
- Hojda S., *Powiat w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Izdebski H., *Zespoły obywatelskie w administracji jako wyraz realizacji konstytucyjnej zasady udziału mas w rządzeniu państwem*, „Problemy Rad Narodowych” 1964, z. 1.
- Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzaniu centralnym państwa*

nowożytnego, Warszawa 1975.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992.

Izdebski H., *Reforma administracji publicznej w Polsce (doświadczenia i wnioski)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Jabłoński M., *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2002, No. 2396, Przegląd Prawa i Administracji LI.

Jagielski J., *Administracyjnoprawne regulacje zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2002.

Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Jagoda J., *Kilka uwag o prawie miejscowym*, Miscellanea iuridica, t. 1, red. A. Lityński, Tychy 2002.

Jagoda J., *Burmistrz jako monokratyczny organ wykonawczy gminy*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.

Jagoda J., *Jawność działania organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.

Jagoda J., *Reprezentacja gminy w obrocie cywilnoprawnym*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, S. Sibiga, Tychy 2004.

Jagoda J., *Mienie powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.

Jagoda J., *Mienie powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.

Jagoda J., *Mienie komunalne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.

Jagoda J., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.

Jagoda J., Jerominek M., *Pojęcie organu w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa, Kraków 2007.

Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.

Janku Z., *Organy gminy – próba oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie regulacji prawnej ich statusu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998.

- Janku Z., *Organy samorządu terytorialnego a organy administracji rządowej*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński, Poznań 1999.
- Janku Z., *Władze gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.
- Janku Z., *Nadzór nad samorządem powiatowym*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Janku Z., *Referendum lokalne – rozważania nad nową regulacją prawną*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Jaroszyński M., *Samorząd w Konstytucji Kwietniowej*, „Samorząd” 1935, nr 18.
- Jaroszyński M., *Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaroszyński M., *Zarys historii administracji, prawa administracyjnego i nauki prawa administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaroszyński M., *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7.
- Jaroszyński M., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaroszyński M., *Problemy ustroju administracyjnego*, [w:] *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964.
- Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Jastrzębski L., *Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej*, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, red. J. Służewski, Warszawa 1977.
- Jaworska-Dębska B., *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12.
- Jaworska-Dębska B., *Przepisy gminne*, [w:] *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, red. M. Stahl, Warszawa 1993.
- Jaworska-Dębska B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 czerwca 1993 roku, sygn. akt SA/Wr 516/93*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10.
- Jaworska-Dębska B., *Kierunki doskonalenia samorządowej regulacji ustrojowej*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Jaworska-Dębska B., *Dualizm i monizm w administracji*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Jaworska-Dębska B., *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, B. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska,

- M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Jaworska-Dębska B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09*, ZNSA 2011, nr 2.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jerominek M., *Odwolanie organu wykonawczego gminy*, [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Jerominek M., *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Michałowski, W. Mich, Lublin 2006.
- Jerominek M., *Prezydent miasta na prawach powiatu (zagadnienia wybrane)*, Ius Et Administratio 2006, z. 2.
- Jerominek M., *Referendum lokalne jako wyraz samorządności członków wspólnoty samorządowej*, [w:] *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, red. J. Ryszka, M. Woźniak, Opole 2006.
- Jerominek M., *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle ustaw samorządowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 7-8.
- Jerominek M., *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 2.
- Jerominek M., *Wygaśnięcie mandatu wójta a ważność zawartej przez niego umowy*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Jeżewski J., *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.
- Jędrzejewski T., *Historia samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Jyż G., *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2000.
- Jyż G., *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jyż G., *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kalicka S., *O organach i podmiotach administracji*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa – Poznań 1973.
- Kalinowska B., *Spór o kompetencje*, „Wspólnota” 2002, nr 10.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Lublin 2008.
- Kasiński M., *Ciągłość funkcji wykonawczej a zakończenie działalności zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.

- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949.
- Kielkowski T., *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 8.
- Kieres L., *Komentarz do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Małopolskiego z dnia 2 sierpnia 2004 roku*, PN.II.0911 – 165 – 04, OwSS 2004, z. 4.
- Kieres L., *Ustrój samorządu terytorialnego w III RP*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Acta Universitatis Wratislaviensis 2005, No 2770, Prawo CCXCV.
- Kieres L., Chilimoniuk R., Cybulski B., Hauser R., Kociński C., Krawczyk R.P., Kremis J., Sieniawska K., Sowiński R., Stec M., *Rozdział kompetencji nadzorczych pomiędzy organami nadzoru*, OwSS 2002, z. 1.
- Kijowski D.R., *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 października 1998 roku.
- Kijowski M., *Samorząd województwa*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załuśka, Rzeszów 1999.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta M., Zaleski J., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2.
- Kisiel W., *Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kisiel W., *Przepisy ogólne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Kisiel W., *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Kisiel W., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Współdziałanie starosty z radą gminy przy wydawaniu decyzji w sprawie zmiany charakteru gruntu z rolnego na leśny*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Upoważnienia udzielane przez organy gminy (zagadnienia wybrane)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 3.
- Klat-Wertelecka L., *Sytuacja prawna jednostek pomocniczych gminy*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, No 1900, Prawo CCLIII.
- Klat-Wertelecka L., *Organy gminy a współdziałanie organów administrujących przy wydawaniu decyzji administracyjnej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Klat-Wertelecka L., *Reforma samorządu terytorialnego a kodeks postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Klein A., *Charakter prawny organów osób prawnych*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, Warszawa 1985.
- Klein A., *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd

Terytorialny” 1991, nr 11–12.

Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999.

Kmieciak Z., *Zagadnienia proceduralne nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12.

Kmieciak Z., *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6.

Kmieciak Z., *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 2.

Kmieciak Z., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995.

Kmieciak Z., *Termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.

Knapik M., *Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin (wybrane zagadnienia administracyjnoprawne)*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, Prawo XXXV.

Knosala E., *Istota samorządu terytorialnego a prawa i interesy obywateli*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka 1995, nr 2.

Knosala E., *Koncepcja nadzoru w projektach ustaw o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998.

Knosala E., *Ustrój powiatu*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.

Knosala E., *Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.

Kociński C., *Współdziałanie organów przy odwołaniu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 5.

Kociński C., *Analiza pojęć: pełnomocnictwo i upoważnienie – umocowanie do działań w cudzym imieniu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 4.

Kociński C., *Nadzór administracyjny jako element determinujący zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kociński, Wrocław 2006.

Kociński C., *Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1.

Kociński C., *Żądanie przez organ nadzoru informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 6.

Kociński C., *Ocena wystąpienia wojewody do przewodniczącego rady powiatu o udzielenie informacji o działaniach rady powiatu związanych ze stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu radnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 3.

Kociubiński K., *Samorząd terytorialny w Republice Federalnej Niemiec. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008.

- Komorowski E., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Korczak J., *Zasady odwoływania członków zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 6.
- Korczak J., *Zasady odwoływania zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 3.
- Korczak J., *Pracownicy powiatu*, [w:] *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Korczak J., *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Korczak J., *Określenie zasad udzielania pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 6.
- Korczak J., *Regulamin organizacyjny urzędu gminy a obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 4.
- Korczak J., *Zastępstwo organu wykonawczego gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005.
- Korczak J., Miemiec M., *Zmiany personalne w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego po wyborach ze szczególnym uwzględnieniem nowych regulacji prawnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 5.
- Korzeniowska A., *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3.
- Korzeniowska A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002.
- Kosiedłowski W., *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005.
- Kosik J., *Związek gmin – osoba nieznana*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Kosikowski C. i inni, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi*, Warszawa 1987.
- Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Kotulski M., *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9.
- Kotulski M., *Władze powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Kotulski M., *Władze samorządu województwa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Kotyła M., *Samorząd terytorialny w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.
- Kowalczyk R., *Nadzór wojewody nad gminą*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1997, No 2169, Prawo CCLXVII.
- Kowalewski A., *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Krawczyk R.P., *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych a praktyka jej stosowania*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12.

- Krawczyk R.P., *Skuteczność i zupełność nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, red. M. Stec, Warszawa 2001.
- Kręcis W., Zakrzewski W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- Kryczko P., *Gminna gospodarka finansowa*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Kryczko P., *Gminna gospodarka finansowa*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Krześnicki I., *Czy większość urzędów działa legalnie*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 marca 2003 roku.
- Kukiński A., Gorzelak G., *Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny. Założenia, wyniki, zadania*, „Gospodarka – Administracja Państwowa”, Warszawa 1998.
- Kulesza M., *Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 3.
- Kulesza M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 maja 1992 roku, sygn. akt SA/Lu 568/92*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9.
- Kulesza M., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 1995.
- Kulesza M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Warszawa 2008.
- Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa – Kraków (b.r.w.).
- Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006.
- Leokorowski B., *Samorząd w międzywojniu i jego istota dziś*, Warszawa 1989.
- Leoński Z., *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962.
- Leoński Z., *Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania*, Poznań 1969.
- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 12.
- Leoński Z., *Nadzór nad działalnością gminną*, Warszawa 1991.
- Leoński Z., *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994.
- Leoński Z., *Refleksje nad reformą administracji lokalnej w Polsce*, [w:] *Reformy administracji publicznej. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu nr 1, Przemyśl – Krasieczyn 1997.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998.
- Leoński Z., *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 1998.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., Janku Z., Szewczyk M., Waligórski M.A., *O tzw. dualistycznym modelu administracji terenowej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich*

działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.

Lewandowska-Malec I., *Ustrój samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej*, Kraków 2001.

Leśniak N., Michalska J., *Samorząd terytorialny w konstytucjach po 1990 roku*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.

Lisowski P., *Miasto na prawach powiatu jako jednostka samorządu terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005.

Lisowski P., *Wydawanie (podpisywanie) decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu szeroko pojmowanej pomocy społecznej – problemy praktyki samorządowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 4.

Lisowski P., *Nadzór nad działalnością gminną związany z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kociński, Wrocław 2006.

Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.

Łapuć M., Czarkowska A., *Doświadczenia w stosowaniu demokracji bezpośredniej, ze szczególnym uwzględnieniem referendum, na przykładzie samorządów terytorialnych w Szwajcarii i w Polsce*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.

Łojko E., Staśkiewicz W., Turska A., *Doświadczenia i aspiracje samorządowe*, Warszawa 1989.

Maciejko W., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 22 października 2008 r., II OSK 839/08, „Samorząd Terytorialny”* 2009, nr 1–2.

Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

Maćkowiak J., *Ustrój powiatów i województw*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 3.

Majchrzak B., *Prawne relacje między starostą a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.

Makuch M., *Szczególne regulacje prawne ustroju samorządowego w II RP (status miasta Gdyni, samorządu śląskiego, miasta stołecznego Warszawy)*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

Marszałek-Kawa J., *Wokół propozycji Prawa i Sprawiedliwości dokonania zmian w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. (Opinie na temat skutków i konsekwencji ograniczenia czasu sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008.

Martysz Cz., *Prawo samorządu terytorialnego. Zarząd gminy i jego kompetencje*, Katowice 1990.

- Martysz Cz., *Zarząd gminy i jego kompetencje*, „Prawo Samorządu Terytorialnego” 1990, nr 5.
- Martysz Cz., *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie ochrony praw obywateli w Polsce*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka 1996, nr 3.
- Martysz Cz., *Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce i jego wewnętrzne zróżnicowanie*, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 1999.
- Martysz Cz., *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Martysz Cz., *Właściwość organów samorządu terytorialnego do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Martysz Cz., *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000.
- Martysz Cz., *Zasady wydawania decyzji administracyjnych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Martysz Cz., *Podpis jako istotny element decyzji administracyjnej*, *Miscellanea iuridica*, t. 1, red. A. Lityński, Tychy 2002.
- Martysz Cz., *Pozycja prawna monokratycznych organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, (red.) S. Dolata, Opole 2002.
- Martysz Cz., *Pojęcie organu administracji publicznej w kodeksie postępowania administracyjnego*, *Miscellanea iuridica*, t. 2, red. A. Lityński, A. Drogoń, Tychy 2003.
- Martysz Cz., *Pozycja prawna organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, *Miscellanea iuridica*, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004.
- Martysz Cz., *Miasta na prawach powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Martysz Cz., *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Martysz Cz., *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Martysz Cz., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Matan A., *Terenowe organy administracji państwowej wobec samorządu mieszkańców wsi po reformie 1983 roku*, [w:] *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, red. K. Podgórski, Katowice 1987.
- Matan A., *Ochrona samodzielności gminy wobec aktów współdziałania podejmowanych przez inne organy*, „Causus” 2010, nr 3.
- Matan A., *Nadzór nad działalnością gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*.

Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.

Matan A., Palutek P., *Charakter prawny uzgodnienia planistycznego podejmowanego w trybie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2009, nr 2.

Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998.

Mączyński M., *Władze gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.

Mączyński M., *Władze powiatu*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

Mączyński M., *Władze publiczne w stanach nadzwyczajnych i sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2009.

Mączyński M., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.

Miemieć M., *Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Miemieć M., *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Miemieć M., *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

Miemieć M., *Nowe zasady wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz ich następstwa prawne (wybrane zagadnienia)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 4.

Miemieć W., *Zakres nadzoru realizowanego przez regionalne izby obrachunkowe*, „Poradnik Samorządowy” 1993/94, nr 2.

Miemieć W., Miemieć M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

Milczarek T., *Samorząd powiatowy*, Warszawa 1999.

Moll T., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.

Mońko K., *Czy miasto na prawach powiatu jest gminą, czy powiatem?*, „Wspólnota” 2000, nr 6.

Mościcki B., *Przewodniczący rady na prezydenta*, „Wspólnota” 1997, nr 16.

Możdżeń-Mucha U., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako administracyjnoprawny środek walki z korupcją w gminie*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 1.

Murzydło J., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.

Nelicki A., *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*, [w:] *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec, Warszawa 2001.

Niczyporuk J., *Formy dekoncentracji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.

- Niczyporuk J., *Podmiotowość prawna a podmiotowość administracyjnoprawna – współzależność koncepcji*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010.
- Niczyporuk J., Szreniawski J., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E.J. Nowacka, Warszawa 1999.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1998.
- Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz – Warszawa 2001.
- Niewiadomski Z., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz – Warszawa 2001.
- Niewiadomski Z., *Konstytucyjne regulacje ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego RP*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163 – 172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Niewiadomski Z., *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1990.
- Niewiadomski Z., Szreniawski J., *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Nowacka E.J., *Samorząd gminy i powiatu*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E.J. Nowacka, Warszawa 2002.
- Nowacka E.J., *Ustrój województwa*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. E.J. Nowacka, Warszawa 2002.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Nowakowski A., *Samorząd terytorialny w Galicji na przełomie XIX i XX w.*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2.
- Ochendowski E., *Centralne organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościak, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977.
- Ochendowski E., *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych. Zbiór studiów poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978.
- Ochendowski E., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu województwa i powiatu*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1999, No

2154, Prawo CCLXVI.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.

Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

Ofiarski Z., Mokrzyz M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego, Zagadnienia administracyjnoprawne*, t. I, Szczecin – Zielona Góra 1998.

Olejniczak-Szałowska E., *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994.

Olejniczak-Szałowska E., *Struktura i zadania samorządu terytorialnego RP*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994.

Olejniczak-Szałowska E., *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.

Olejniczak-Szałowska E., *Terenowa administracja rządowa*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.

Olejniczak-Szałowska E., *Uwagi na tle koncepcji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga Konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jelowickiemu*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.

Oleszko A., *Gmina jako osoba prawna (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6.

Oleszko A., *Pytania i odpowiedzi*, „Rejent” 1992, nr 2.

Olszewski H., *Rządy sejmikowe a problemy samorządności w dawnej Polsce*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.

Olszewski P., *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, Toruń 2007.

Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.

Pająk K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w okresie transformacji*, Poznań 2001.

Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007.

Pakuła A., *Układ kompetencyjny w strukturze organizacyjnej gminy*, [w:] *Poradnik Samorządowy*, red. T. Kuta, Wrocław 1994.

Pakuła A., *Samorząd powiatowy – wybrane problemy ustroju i funkcjonowania*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.

Pańko U., *Samorząd terytorialny – z perspektywy pięciu lat*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.

Parchomiuk J., Uliasz B., Kruk E., (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009.

Paszyński A., *Rola prof. Jerzego Regulskiego w tworzeniu samorządu terytorialnego*

- w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1–2.
- Pater J., *Postępowanie administracyjne w nowym układzie władz terenowych*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10.
- Piasecki A.K., *Byle nie było gorzej*, „Wspólnota” 2002, nr 8.
- Piasecki A.K., *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Piątek S., *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.
- Pieczkowska Z., *Nie ten kierunek*, „Wspólnota” 2002, nr 9.
- Piekara A., *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Pławecki Z., *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2000.
- Pławecki Z., *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, Warszawa 2010.
- Plażek S., *Sytuacja prawna zastępcy wójta jako pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 8.
- Plażek S., *Zastępca wójta jako wójt*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 9.
- Plażek S., *Wpływ aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym na stosunki pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 5.
- Płonka E., *Mechanizm łączenia skutków prawnych działań z osobami prawnymi na przykładzie spółek kapitałowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1994, Prawo CCXXXI.
- Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *Instytucje państwa w stanach kryzysu*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 5.
- Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *Systemy zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5.
- Podgórski K., *Terenowe organy administracji państwowej jako organy wykonawczo-zarządzające rad narodowych*, [w:] *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, red. K. Podgórski, Katowice 1987.
- Podgórski K., *Sytuacja prawna samorządu terytorialnego I kadencji 1990 – 1994*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10.
- Podgórski K., *Zagadnienie nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.
- Podgórski K., *Wybrane zagadnienia nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Podgórski K., *Pozycja prawna wojewody wobec jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Podgórski K., *Sytuacja prawna miasta na prawach powiatu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.

- Podgórski K., *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.
- Podgórski K., *Pozycja ustrojowa organów samorządu gminnego po reformie 2002 roku*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004.
- Podgórski K., Martysz Cz., *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice – Zielona Góra 1998.
- Pogłódek M., *Pozycja prawna wójta, burmistrza, prezydenta miasta w świetle obowiązujących przepisów*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004.
- Pogłódek M., *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty powiatowego i marszałka województwa*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Pogłódek M., *Dostęp do informacji publicznej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Pogłódek M., *Związek prawną formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.
- Preisner A., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX.
- Prus M., *Dopuszczalność dekoncentrowania wykonywania kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć nadzorczych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.
- Prutis S., *Zasady reprezentacji komunalnych osób prawnych w obrocie cywilnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Przybysz P., *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Pyziak-Szafnicka M., *Glosa do wyroku SN z dnia 27 marca 2000 roku, sygn. akt III CKN 608/98*, OSP 2001, z. 1, poz. 4.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościak, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977.
- Rabska T., *Administracja samorządowa i rządowa (Nowy model administracji państwowej?)*, RPEiS 1991, nr 2.
- Rabska T., *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- Rabska T., *Budowanie nowej administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1999, No 2154, Prawo CCLXVI.
- Rabska T., *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12.
- Radzewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.

- Rajca L., *Spór o konstrukcję osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 7–8.
- Rajca L., *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.
- Rajca L., *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4.
- Rączka P., *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Rączka P., *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Rączka P., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Rączka P., Szalewska M., Jędrzejewski T., *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Regulski J. (red.), *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, Wrocław 1984.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny: skąd i dokąd?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Regulski J., *Stwórzmy lokomotywę przemian*, „Wspólnota” 1991, nr 44.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacje*, Warszawa 2000.
- Regulski J., *Polski samorząd po 10 latach*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Rot H., *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 1.
- Rot H., *Badania nad kształtem ustrojowo-funkcjonalnym samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX.
- Rudnicki K., *Osoba prawna jako organ innej osoby prawnej*, „Prawo Spółek” 1999, nr 10.
- Rudnicki S., *Zdolność prawna osób prawnych*, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2001.
- Rudnicki S., *Czynności prawne. Przepisy ogólne*, [w:] Z. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza – część ogólna*, Warszawa 2004.
- Rybicki Z., *Organizacja terytorialna Polski*, [w:] *Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski*, red. K. Sobczak, Z. Rybicki, Warszawa 1977.
- Rychlik J., *Organy wykonawcze*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Rymanowski I., *Nadzór wojewody lubelskiego nad działalnością samorządu terytorialnego w latach 1991 – 2000*, [w:] *Samorząd terytorialny trzeciej Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Rzetecka-Gil A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., II OSK 1255/05*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9.
- Rzetecka-Gil A., *Glosa do wyroku SN z dnia 5 sierpnia 2008 r., I PK 29/08*, Lex/el. 2009.
- Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy (z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej) – Raport opracowany przez środowisko Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, red. J. Regulski, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5.

- Sarnecki P., Winczorek P., *W sprawie łączenia mandatu przedstawicielskiego ze stanowiskiem prezydenta miasta na prawach powiatu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4.
- Sawicka K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 lutego 1994 roku, sygn. akt SA/Gd 1997/93*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Sawicz R., *Ustrój samorządu terytorialnego i jego przekształcenia w II RP*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010.
- Sawuła R., *Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 1993 roku, sygn. akt III ARN 42/93*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4.
- Schnapp F.E., *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
- Sidor M., *Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Siemiński W., *Burmistrz*, „Wspólnota” 1994, nr 14.
- Sieniuc M., *Organy wykonawcze samorządu gminnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004.
- Sieniuc M., *Organy wykonawcze samorządu powiatowego i wojewódzkiego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004.
- Sikora K., *Zmiany w pozycji prawnej wójta, burmistrza (prezydenta miasta) jako organu wykonawczego gminy*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga Konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.
- Sikorski J. (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Kielce 2007.
- Sitniewski P., *Zasada jawności jako element strategii antykorupcyjnej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Skrzydło-Niżnik I. [w:] J.M. Majchrowski, *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Gorzów Wielkopolski 1999.
- Skrzydło-Niżnik I., *Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Skrzydło-Niżnik I., *Przepisy ogólne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Śługocki J., *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999.
- Śluzewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
- Śluzewski J., *Organizacja administracji terenowej*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Śluzewski, Warszawa 1995.
- Sobczak K., *Centralne organy administracji*, [w:] J. Śluzewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961.
- Sobczak K., *Podział terytorialny państwa*, [w:] J. Śluzewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961.

- Sobczak K., *Administracja publiczna*, Warszawa 1993.
- Stahl M., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, red. M. Stahl, Warszawa 1993.
- Stahl M., *Zarząd gminy i przewodniczący zarządu, łączenie funkcji*, [w:] *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, red. M. Stahl, Warszawa 1993.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994.
- Stahl M., *Zakres działania gmin – zagadnienia ogólne*, [w:] *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, red. M. Stahl, Warszawa 1994.
- Stahl M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 2002 roku, sygn. akt II SA/Wr 2151/00*, OwSS 2002, z. 3, poz. 7.
- Stahl M., *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Stankiewicz W., *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008.
- Stanowisko Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Wspólnota” z dnia 11 lipca 1992 roku.
- Stanowisko forum wójtów, burmistrzów i prezydentów Małopolski*, „Wspólnota” 2002, nr 8.
- Stanowisko Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z funkcjonowaniem administracji publicznej*. Dziennik Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nr 54 z dnia 20 stycznia 2000 roku.
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie zmian modelu prezydentury w polskich metropoliach*, „Wspólnota” 1997, nr 16.
- Stańko M., *Pozycja prawna wójta (burmistrza i prezydenta miasta) w obrocie cywilnoprawnym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Miscellanea iuridica, t. 4, red. A. Drogoń, A. Lityński, S. Sibiga, Tychy 2004.
- Stańko M., *Pojęcie, przedmiot i źródła gospodarowania mieniem komunalnym*, [w:] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodara mieniem komunalnym*, Warszawa 2008.
- Starościak J., *Organy administracji państwowej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Stec M., *Śłużby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12.

- Stec M., *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Reforma Administracji Publicznej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, wrzesień 1998, nr 2.
- Stec M., *Kontrowersje i spory wokół pojęcia i regulacji normatywnej prawa miejscowego w Konstytucji i ustawach o ustroju samorządu terytorialnego i administracji publicznej – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Reforma administracji publicznej. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, red. M. Stec, Warszawa 2001.
- Stec M., *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnego i regionalnego administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2.
- Stelmachowski A., *Kształtowanie się ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998.
- Stelmasiak J., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.
- Stepień J., *Szkodliwy projekt*, „Wspólnota” 1997, nr 16.
- Supel J., *Poglądy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego na instytucję podmiotowości administracyjnoprawnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2005, No 2724, Przegląd Prawa i Administracji LXV.
- Szadok-Bratuń A., *Status prawny kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (wybrane zagadnienia)*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1990, Wrocław 1996.
- Szafańska A., Szyszka A., *Charakter prawny regulaminu organizacyjnego urzędu gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6.
- Szarek R., *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 czerwca 2001 roku, sygn. akt II CKN 880/00*, OSP 2002, z. 4, poz. 56.
- Szarek R., *Skuteczne pełnomocnictwo procesowe w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Szarek R., *Skuteczne wygaśnięcie mandatu wójta wrazie skazania*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
- Szarek R., *Glosa do postanowienia SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 19/09*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9.
- Szczepaniak R., *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8.
- Szczepaniak R., *Problem odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.
- Szewc A., *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.
- Szewc A., *Mienie komunalne*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2000.
- Szewc A., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2000.
- Szewc A., *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7.
- Szewc A., *Władze gminy*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd terytorialny*,

Warszawa 2005.

Szewc A., *Status prawny wójta i jego zastępcy*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.

Szewc A., *Zadania wójta*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.

Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.

Szewc A., *Władze gminy*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.

Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.

Szewc T., *Orzecznictwo do ustawy o samorządzie gminnym z objaśnieniami*, Warszawa 2000.

Szewc T., *Status prawny wójta i zastępcy wójta w świetle samorządowego prawa pracy*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.

Szewczyk H., *Zatrudnienie pracowników samorządowych na podstawie wyboru*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 3.

Szewczyk M., *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991.

Szewczyk M., *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, nr 3.

Szewczyk M., *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 1.

Szewczyk M., *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

Szewczyk M., *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, „Casus” 2004, nr 34.

Szewczyk M., Ziemiński K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, RPEiS 1991, nr 1.

Szpringer M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, sygn. akt SA/Gd 965/90*, OSP 1992, z. 1, poz. 24.

Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1992.

Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.

Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.

Szwajdler W., *Struktura nadzoru budowlanego po reformie samorządu terytorialnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, tom VIII.

Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2004.

Śniecikowski W., *Zagadnienia administracyjnoprawne wykonywania funkcji przewodniczącego zarządu gminy podczas jego nieobecności przez zastępcę wójta, burmistrza (prezydenta)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11.

Śniecikowski W., *Kilka uwag o relacjach prawnych między organem stanowiącym i kontrolnym a organem wykonawczym gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 9.

Świderski K., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 22 listopada 2007 roku*,

- sygn. akt II SA/Po 471/07, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9.
- Święcicki M., *Podział kompetencji do stanowienia zarządzeń porządkowych w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1975, nr 32.
- Tatomir T., *Problemy z zakazem stosowania jednorazowych worków foliowych*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 stycznia 2008 roku.
- Taras W., Wróbel A., *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
- Tarno J.P., *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.
- Tarno J.P., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.
- Tarno J.P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004.
- Tarno J.P., *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 2.
- Turek T., *Pozycja ustrojowa regionalnej izby obrachunkowej jako podmiotu kontroli zewnętrznej gminy*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Turek T., *Istota i pojęcie samorządu terytorialnego na podstawie wybranej polskiej literatury prawniczej okresu międzywojennego*, *Miscellanea iuridica* t. 3, red. A. Lityński, A. Drogoń, Tychy 2003.
- Uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 12 maja 1950 roku w sprawie struktury organizacyjnej uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń*, Biuletyn PKPG 1950, nr 12, poz. 145.
- Ura E., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Forum Naukowe*, red. Z. Janku, Rok IX, nr 2 (18), Poznań 2004.
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, system informacji prawnej Lex („OMEGA”) 34/2005, s. 1.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola obywatelska na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Wengler L., *Prawnoorganizacyjne aspekty „zawieszenia wykonywania mandatu” wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Węglarz B., *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002 – 2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Węgrzyn G., *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006.
- Wierzbica A., *Miasta na prawach powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa*

- administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1995.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2002.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winiarski L., *Burmistrzom grożą zawały*, „Wspólnota” 1991, nr 27.
- Wojnicki J., *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999.
- Wróbel S. (red.), *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Poznań – Chorzów 2008.
- Wrzosek S. (red.), *Kompedium wiedzy administratywisty*, Lublin 2008.
- Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*, Poznań 1998.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Z.Z., *Czy wójt może być organem wykonawczym gminy?*, „Wspólnota” 1991, nr 27.
- Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, [w:] *Materiały Reformy Administracji Publicznej, z. I. dział I – zagadnienia ogólne*, przygotowane przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993.
- Zająkała J., *Pozycja wójta w gminie*, „Wspólnota” 1994, nr 3.
- Zaręba M., *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2004, No 2562, Przegląd Prawa i Administracji LVIII.
- Zawadzka B., *Model normatywny samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Acta Universitatis Wratislaviensis 1993, No 1470, Prawo CCXIX.
- Zawadzka B., *Czy potrzebne są powiaty?*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11.
- Zell Z., *Władztwo burmistrza*, „Wspólnota” 1994, nr 29.
- Zieliński E., *Kształtowanie ustroju samorządu terytorialnego w RP*, [w:] *Reforma administracji publicznej RP. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 11 maja 1994 w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji*, Warszawa 1994.
- Ziemianin B., *Status burmistrza*, [w:] *Jakość w administracji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi, Łódź 2001.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zięba-Załużka H., *Samorząd gminny*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 1999.
- Zięba-Załużka H., *Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918–1996*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (zagadnienia wybrane)*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 1999.
- Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 10.
- Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949.

- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959.
- Zimmermann M., *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1964, No 19, Prawo XII.
- Znamiec J., *Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6.
- Żmudzińska A., *Relacje między gminą jako właścicielem nieruchomości lokalowej a trwałym zarządcą w ramach wspólnoty mieszkaniowej – wybrane zagadnienia*, „Rejent” 2008, nr 11.

Wykaz aktów prawnych i orzeczeń

Ustawy (chronologicznie)

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy*, Dz. U. Nr 21, poz. 113.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku *o służbie cywilnej*, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku *o pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku *o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 175, poz. 1457.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. Nr 249, poz. 2014 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Dz. U. 2005, Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku *o pomocy społecznej*, Dz. U. 2009, Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku *o świadczeniach rodzinnych*, Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2010, Nr 234, poz. 1536.

Ustawa z dnia 14 lutego 2003 roku *o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 52, poz. 450.

Ustawa z dnia 13 listopada 2002 roku *o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym*, Dz. U. Nr 200, poz. 1688.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku *o stanie wyjątkowym*, Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1191.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 roku *o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. Nr 112,

poz. 1198 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku *o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. Nr 128, poz. 1407 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku *o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, Dz. U. Nr 100, poz. 1084.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku *o zbiorowym zaopatrzywaniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Dz. U. 2006, Nr 123, poz. 858 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *o odpadach*, Dz. U. 2010, Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku *o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 45, poz. 497.

Ustawa z dnia 15 września 2000 roku *o referendum lokalnym*, Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku *o ogłaszaniu aktów normatywnych*, Dz. U. 2010, Nr 17, poz. 95.

Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej*, Dz. U. Nr 12, poz. 136 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku *o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa*, Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. 2003, Nr 15, poz. 148.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku *o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. Nr 96, poz. 603.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej*, Dz. U. 2007, Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Dz. U. 2006, Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami*, Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. 2005, Nr 108, poz. 908 z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 września 1995 roku *o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz*

niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 124, poz. 601.

Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku *o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Dz. U. 1995, Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku – *Prawo budowlane*, Dz. U. 2010, Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 marca 1994 roku *o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz. U. Nr 48, poz. 195.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. 2005, Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. Nr 84, poz. 426.

Ustawa z dnia 7 października 1992 roku *o regionalnych izbach obrachunkowych*, Dz. U. 2001, Nr 55 poz. 577 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz. U. 2009, Nr 12, poz. 68 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. 2009, Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 roku *o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*, Dz. U. 2002, Nr 42, poz. 371 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 maja 1990 roku *o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz. U. Nr 34, poz. 200.

Ustawa z dnia 17 maja 1990 roku *o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej*, Dz. U. Nr 34, poz. 198.

Ustawa z dnia 10 maja 1990 roku – *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 32, poz. 19.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji*, Dz. U. 2007, Nr 43, poz. 277 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku *o pracownikach samorządowych*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku *o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Dz. U. Nr 21, poz. 123.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz. U. Nr 16, poz. 96.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o zmianie Konstytucji Polskiej*, Dz. U. Nr 16, poz. 94.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. Nr 75, poz. 444.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287.

Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 roku *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. Nr 19, poz. 129.

Ustawa z dnia 29 września 1986 roku *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2004, Nr 161 poz. 1688 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 marca 1985 roku *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, Dz. U. 1998, Nr 90, poz. 575 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku *o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1988, Nr 26, poz. 183.

Ustawa z dnia 16 września 1982 roku *o pracownikach urzędów państwowych*, Dz. U. 2001, Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – *Kodeks pracy*, Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – *Kodeks cywilny*, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 roku *o radach narodowych*, Dz. U. Nr 5, poz. 16.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz. U. Nr 33, poz. 232.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku *o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, Dz. U. Nr 14, poz. 130.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 roku – *Ustawa Konstytucyjna*, Dz. U. Nr 30, poz. 277.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku *o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz. U. Nr 35, poz. 294.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku, Dz. U. Nr 44, poz. 267.

Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 roku *o organizacji władz administracyjnych II instancji*, Dz. Pr. Nr 65, poz. 395.

Rozporządzenia (chronologicznie)

Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 listopada 2003 roku *w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego*, Dz. U. Nr 206, poz. 2004.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 roku *w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określania kategorii mienia wyłączonego z przekazywania*, Dz. U. Nr 13, poz. 114.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku *w sprawie utworzenia powiatów*, Dz. U. Nr 103, poz. 652.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 roku *w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych*, Dz. U. Nr 40, poz. 174 z późn. zm.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku *o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*, Dz. U. Nr 11, poz. 86.

Rozporządzenie z dnia 28 sierpnia 1919 roku *o tymczasowej organizacji powiatowych władz*

administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Dz. U. Nr 72, poz. 426.

Przepisy prawa miejscowego

Statut Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 listopada 2003 roku, Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego Nr 216, poz. 4708.

Statut Województwa Lubuskiego z dnia 5 października 1999 roku, Dz. Urz. Województwa Lubuskiego 2002, Nr 57, poz. 717 z późn. zm.

Statut Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 5 marca 2001 roku, Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego 2001, Nr 12, poz. 251 z późn. zm.

Pozostałe akty normatywne (chronologicznie)

Pozostałe akty normatywne (chronologicznie)

Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 roku *o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego*, Dz. U. Nr 14, poz. 74.

Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 roku *o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji*, Dz. U. Nr 2, poz. 8.

Manifest PKWN z dnia 22 lipca 1944 roku, załącznik do Dz. U. 1944, Nr 1.

Dekret Naczelnika Państwa z 1919 roku *o samorządzie miejskim*, Dz. Pr. 1919, poz. 130.

Dekret Naczelnika Państwa z 1918 roku *o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego*, Dz. Pr. 1918, poz. 48.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (chronologicznie)

Postanowienie NSA z dnia 2 grudnia 2010 roku, sygn. akt I OSK 1945/10, Lex nr 657563.

Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 roku, sygn. akt II OSK 1678/10, Lex nr 746726.

Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010 roku, sygn. akt II OSK 642/10, Lex nr 599387.

Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2010 roku, sygn. akt II OSK 49/10, Lex nr 597634.

Wyrok NSA z dnia 31 marca 2010 roku, sygn. akt II OSK 85/10, Lex nr 601992.

Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 roku, sygn. akt II OSK 1544/09, Lex nr 597322.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 roku, sygn. akt I OSK 1209/09, Lex nr 594959.

Wyrok NSA z dnia 22 października 2009 roku, sygn. akt II OSK 1621/08, LEX nr 551937.

Postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2009 roku, sygn. akt II FSK 1468/08, Lex nr 570467.

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2009 roku, sygn. akt I OSK 1322/08, Lex nr 595074.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 roku, sygn. akt II OSK 1458/08, OwSS 2009, z. 3, poz. 55.

Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt I OSK 1536/07, Lex nr 526547.

Wyrok NSA z dnia 23 października 2008 roku, sygn. akt I OSK 701/08, Lex nr 511543.

Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 roku, sygn. akt II OSK 839/08, Samorząd Terytorialny 2009, nr 1-2, s. 147.

Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2008 roku, sygn. akt II OSK 500/08, Lex nr 490094.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 roku, sygn. akt II OSK 346/08, Lex nr 494364.

Wyrok NSA z dnia 9 maja 2008 roku, sygn. akt II OSK 531/07, Lex nr 510870.

Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 roku, sygn. akt II OSK 127/08, Lex nr 470940.
Wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 roku, sygn. akt II OSK 1835/07, Lex nr 470920.
Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2008 roku, sygn. akt II OSK 500/08, Lex nr 490094.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2007 roku, sygn. akt I OSK 262/07, Lex nr 500668.
Wyrok NSA z dnia 17 października 2007 roku, sygn. akt II OSK 491/07, Lex nr 438637.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 roku, sygn. akt I OSK 273/07, Lex nr 341265.
Wyrok NSA z dnia 10 maja 2007 roku, sygn. akt II FSK 622/06, Lex nr 248867.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2007 roku, sygn. akt II OSK 166/07, Lex nr 344607.
Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2006 roku, sygn. akt I OSK 1398/06, NZS 2007, nr 6, poz. 102.
Wyrok NSA z dnia 13 września 2006 roku, sygn. akt II OSK 758/06, Lex nr 320905.
Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 roku, sygn. akt II OSK 542/05, Lex nr 266287.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2006 roku, sygn. akt I OSK 55/06, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 131.
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2006 roku, sygn. akt II OSK 249/06, Lex nr 236479.
Wyrok NSA z dnia 9 maja 2006 roku, sygn. akt I OSK 1287/05, Lex nr 236571.
Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 roku, sygn. akt I OSK 346/05, Lex nr 196290.
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 roku, sygn. akt II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7.
Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 roku, sygn. akt II OSK 513/05, Lex nr 186663.
Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2005 roku, sygn. akt I OSK 69/05, Lex nr 186661.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2005 roku, sygn. akt OSK 1575/04, OwSS 2005, z. 3, poz. 70.
Wyrok NSA z dnia 19 października 2003 roku, sygn. akt SA/Bk 55/03, „Wspólnota” 2003, nr 23, s. 54.
Wyrok NSA z dnia 1 października 2003 roku, sygn. akt II SA/Po 1490/03, Dz. Urz. Lubus. 2003, nr 106, poz. 1876.
Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 roku, sygn. akt II SA/Łd 324/03, „Wspólnota” 2003, nr 14, s. 57.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2002 roku, sygn. akt IV SA 2747/00, Wspólnota 2002, nr 47–48, s. 52.
Postanowienie NSA z dnia 24 czerwca 2002 roku, sygn. akt OSA 2/2002, ONSA 2003, nr 1, poz. 2.
Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2002 roku, sygn. akt II SA/Wr 2151/00, OwSS 2002, z. 3, poz. 74.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt II SA 3126/01, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 13, s. 581.
Wyrok NSA z dnia 19 października 2001 roku, sygn. akt II SA/Ka 1003/01, Prawo Pracy 2002, nr 5, s. 39.
Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2001 roku, sygn. akt II SA/Kr 1797/99, ONSA 2002, nr 3, poz. 121.
Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2001 roku, sygn. akt IV SA 785/99, Lex nr 53378.
Wyrok NSA z dnia 22 marca 2001 roku, sygn. akt II SA/Ka 2606/00, OwSS 2002, z. 1, poz. 17.

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2001 roku, sygn. akt II SA 1244/01, „Wspólnota” 2002, nr 15, s. 49, Lex nr 82677.

Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 roku, sygn. akt II SA 1303/00, Lex nr 55027.

Uchwała NSA z dnia 6 listopada 2000 roku, sygn. akt OPS 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 52.

Wyrok NSA z dnia 31 października 2000 roku, sygn. akt II SA 1741/00, Lex nr 53380.

Wyrok NSA z dnia 26 października 2000 roku, sygn. akt SA/Kr 1696/00, OwSS 2001, z. 2, poz. 64.

Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2000 roku, sygn. akt I SA 695/00, „Wspólnota” 2000, nr 37, s. 49, Lex nr 55325.

Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2000 roku, sygn. akt II SA/Ld 812/00, niepublikowany.

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 roku, sygn. akt III SA 2520/99, Lex nr 46300.

Uchwała NSA z dnia 25 października 1999 roku, sygn. akt OPK 28/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 13.

Uchwała NSA z dnia 25 października 1999 roku, sygn. akt OPK 29/99, ONSA 2000, nr 1, poz. 14.

Wyrok NSA z dnia 14 maja 1999 roku, sygn. akt II SA 385/99, Lex nr 46745.

Wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 roku, sygn. akt II SA/Po 1399/98, ONSA 2000, nr 1, poz. 39.

Wyrok NSA z dnia 9 marca 1999 roku, sygn. akt II SA 6/99, Lex nr 46743.

Wyrok NSA z dnia 4 września 1998 roku, sygn. akt III SA 548/97, Lex nr 35194.

Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1998 roku, sygn. akt IV SA 1676/96, Lex nr 45150.

Wyrok NSA z dnia 19 maja 1998 roku, sygn. akt I SA 1998/97, Lex nr 44675.

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I SA 1666/97, Lex nr 45128.

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 roku, sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, z. 3, poz. 79.

Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1997 roku, sygn. akt I SA/Gd 995/96, niepublikowany.

Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 1997 roku, sygn. akt III SA 1155/97, „Finanse Komunalne” 1998, nr 2, s. 63.

Wyrok NSA z dnia 7 października 1997 roku, sygn. akt II SA/Gd 1894/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 88.

Wyrok NSA z dnia 16 maja 1997 roku, sygn. akt II SA/Kr 476/96, „Wokanda” 1998, nr 1, s. 35.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1997 roku, sygn. akt II SA/Kr 2021/96, OSP 1998, z. 10, poz. 183.

Wyrok NSA z dnia 11 marca 1997 roku, sygn. akt III SA 1395/95, Lex nr 29073.

Postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 1997 roku, sygn. akt SA/Rz 1382/96, OSP 1998, z. 3, poz. 54.

Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt OPS 6/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 48.

Wyrok NSA z dnia 7 listopada 1996 roku, sygn. akt I SA/Po 1091/96, OwSS 1997, z. 1, poz. 25.

Uchwała NSA z dnia 30 września 1996 roku, sygn. akt OPK 18/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 14.

Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1996 roku, sygn. akt SA/Rz 706/96, OwSS 1997, z. 1, poz.

10.

Uchwała NSA z dnia 20 maja 1996 roku, sygn. akt OPK 12/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 10.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 1996 roku, sygn. akt II SA 315/95, „Wokanda” 1996, nr 10, s. 41.

Uchwała NSA z dnia 15 kwietnia 1996 roku, sygn. akt OPK 3/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 6.
Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1996 roku, sygn. akt II SA 3011/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 23.
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 roku, sygn. akt SA/Łd 2450/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 22.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1996 roku, sygn. akt SA/Łd 2722/95, OSP 1997, z. 5, poz. 106.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 1996 roku, SA/Gd 1258/95, OwSS 1996, z. 3, poz. 86.
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 2184/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 169.

Uchwała NSA z dnia 18 września 1995 roku, sygn. akt VI SA 10/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 152.
Wyrok NSA z dnia 17 maja 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 275/95, ONSA 1996, nr 3, poz. 113.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1995 roku, sygn. akt IV SA 814/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 84.
Wyrok NSA z dnia 10 marca 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 45/95, OwSS 1995, z. 2, poz. 57.

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 1995 roku, sygn. akt SA/Kr 2564/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 28.

Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1994 roku, sygn. akt SA/Wr 1707/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 13.
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 roku, sygn. akt II SA 1474/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 175.
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1994 roku, sygn. akt SA/Wr 1954/94, Wokanda 1995, nr 5, s. 31.

Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1994 roku, sygn. akt SA/Łd 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101.
Wyrok NSA z dnia 31 maja 1994 roku, sygn. akt IV SA 925/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 109.
Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 1994 roku, sygn. akt SA/Wr 155/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 76.

Wyrok NSA z dnia 9 marca 1994 roku, sygn. akt II SA 1373/93, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 5, s. 61.

Wyrok NSA z dnia 17 lutego 1994 roku, sygn. akt SA/Gd 1997/93, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 70.

Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 162.
Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1993 roku, sygn. akt SA/Wr 516/93, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 75.

Wyrok NSA z dnia 4 maja 1993 roku, sygn. akt SA/Lu 173/93, „Wokanda” 1993, nr 11, s. 20.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 56.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1314/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 48.
Wyrok NSA z dnia 27 listopada 1992 roku, sygn. akt SA/Kr 1926/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 105.

Postanowienie NSA z dnia 10 listopada 1992 roku, sygn. akt I SA 2068/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 69.

Wyrok NSA z dnia 23 października 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94.

Wyrok NSA z dnia 11 września 1992 roku, sygn. akt IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50.
Wyrok NSA z dnia 28 lipca 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 632/92, „Wokanda” 1993, nr 1, s. 22.

- Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 roku, sygn. akt SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.
- Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 roku, sygn. akt SA/Lu 568/92, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 75.
- Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1992 roku, sygn. akt I SA 376/92, „Wspólnota” 1992, nr 32, s. 29.
- Postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 1992 roku, sygn. akt SAB/Wr 16/92, „Wspólnota” 1992, nr 29, s. 21.
- Wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21.
- Wyrok NSA z dnia 19 marca 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 104/92, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 72.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 15.
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 1010/91, ONSA 1992, nr 1, poz. 10.
- Wyrok NSA z dnia 16 października 1991 roku, sygn. akt SA/Gd 873/91, niepublikowany.
- Wyrok NSA z dnia 27 września 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 785/91, OSP 1992, z. 5, poz. 122.
- Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Ka 525/91, ONSA 1991, nr 3 – 4, poz. 78.
- Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 673/91, OSP 1992, z. 11, poz. 234.
- Wyrok NSA z dnia 23 lipca 1991 roku, sygn. akt III SA 452/91, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1994, nr 4, poz. 75.
- Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 1991 roku, sygn. akt SA/Po 1479/90, OSP 1992, z. 9, poz. 200.
- Wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 roku, sygn. akt I SA 138/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 55.
- Wyrok NSA z dnia 28 lutego 1991 roku, sygn. akt SA/Gd 65/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 38.
- Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, sygn. akt SA/Gd 965/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 11.
- Wyrok NSA z dnia 12 października 1990, sygn. akt SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.
- Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 850/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 3.
- Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2.
- Wyrok NSA z dnia 6 marca 1989 roku, sygn. akt II SA 1281/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 32.
- Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 1986 roku, sygn. akt II SA 1035/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 72.
- Wyrok NSA z dnia 13 marca 1985 roku, sygn. akt SA/Wr 837/84, OSP 1988, z. 5, poz. 123.
- Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983 roku, sygn. akt I SA 217/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 41.
- Wyrok NSA z dnia 30 lipca 1982 roku, sygn. akt I SA 547/82, cyt. za E. Smoktunowicz: *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 160.

Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (chronologicznie)

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Go 26/11, „Wspólnota” 2011, nr 11, s. 45.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 września 2010 roku, sygn. akt II SA/Ke 368/07, Lex nr 653619.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2010 roku, sygn. akt III SA/Łd 161/10, Lex nr 675057.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 roku, sygn. akt II SA/Go 72/10, Lex nr 599180.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 roku, sygn. akt III SA/Wr 857/09, Lex nr 574897.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2010 roku, sygn. akt I SA/Bk 564/09, Lex nr 578630.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2009 roku, sygn. akt II SA/Gd 113/09, Lex nr 552990.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 lipca 2009 roku, sygn. akt II SA/Op 134/09, Lex nr 553144.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2009 roku, sygn. akt III SA/Gl 321/09, Lex nr 563898.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 maja 2009 roku, sygn. akt II SA/Gl 104/09, Lex nr 47321.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 października 2008 roku, sygn. akt III SA/Wr 233/08, Lex nr 511380.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2008 roku, sygn. akt II SA/Gl 466/08, Lex nr 483145.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2008 roku, sygn. akt IV SA/Wa 762/08, Lex nr 566711.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2008 roku, sygn. akt IV SA/Po 648/07, Lex nr 549605.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2008 roku, sygn. akt II SA/Bd 346/08, Lex nr 549602.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 roku, sygn. akt II SA/Kr 373/08, Lex nr 499887.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2008 roku, sygn. akt I SA/Wa 470/08, Lex nr 494286.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 roku, sygn. akt II SA/Op 83/08, Lex nr 566222.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 maja 2008 roku, sygn. akt II SA/Rz 723/07, Lex nr 499842.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2008 roku, sygn. akt I ISA/Ol 1044/07, Lex nr 494378.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 marca 2008 roku, sygn. akt II SA/Kr 560/07, Lex nr 506899.

Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 21 lutego 2008 roku, sygn. akt II SA/Rz 649/07, NZS 2008, nr 4, poz. 81.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2008 roku, sygn. akt VII SA/Wa 1598/07, Lex nr 507845.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 października 2007 roku, sygn. akt II SA/Ol 797/07, Lex nr 438651.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 roku, sygn. akt II SA/Wa 693/07, Lex nr 341085.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2007 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 192/07, Lex nr 461369.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 roku, sygn. akt IV SA/Wa 2239/06, Lex nr 320809.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2007 roku, sygn. akt IV SA/Wa 225/07, Lex nr 319151.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 roku, sygn. akt II SA/Wa 1278/06, Lex nr 287945.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Wa 2177/05, Lex nr 295001.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2006 roku, sygn. akt II SA/Wa 1260/06, Lex nr 214225.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2006 roku sygn. akt I SA/Wa 913/06, Lex nr 303211.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005 roku, sygn. akt II SA/Bk 476/05, Lex nr 173721.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 roku, sygn. akt II SA/Wa 211/05, Lex nr 186623.

Orzeczenia Sądu Najwyższego (chronologicznie)

Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 roku, sygn. akt I PK 155/10, Lex 738397.

Postanowienie SN z dnia 9 lipca 2009 roku, sygn. akt III CZP 19/09, „Współnota” 2009, nr 34, s. 38.

Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 2008 roku, sygn. akt I PK 29/08, Lex nr 500208.

Wyrok SN z dnia 17 lipca 2008 roku, sygn. akt II CSK 111/08, Lex nr 447659.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2008 roku, sygn. akt I CSK 427/07, Lex nr 465918.

Postanowienie SN z dnia 22 stycznia 2008 roku, sygn. akt II PZ 62/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 68.

Uchwała SN z dnia 3 października 2003 roku, sygn. akt III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 188.

Postanowienie SN z dnia 17 września 2003 roku, sygn. akt II CKN 371/01, Lex nr 82278.

Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 roku, sygn. akt II CKN 158/01, Biuletyn SN 2003, nr 12, poz. 13.

Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2002 roku, sygn. akt III RN 90/02, „Wokanda” 2003, nr 6, poz. 24.

Wyrok SN z dnia 11 października 2001 roku, sygn. akt II CKN 327/99, Lex nr 52727.
Postanowienie SN z dnia 27 czerwca 2001 roku, sygn. akt II CKN 880/00, OSNC 2002, nr 3, poz. 33.
Wyrok SN z dnia 7 czerwca 2001 roku, sygn. akt III RN 104/00, OSP 2002, z. 10, poz. 133.
Wyrok SN z dnia 16 listopada 2000 roku, sygn. akt I PKN 455/00, OSNP 2002, nr 11, poz. 268.
Wyrok SN z dnia 27 marca 2000 roku, sygn. akt III CKN 608/98, OSNC 2000, nr 9, poz. 172.
Wyrok SN z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. akt I CKN 304/98, niepublikowany.
Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I PKN 70/98, OSNP 1999, nr 7, poz. 236.
Wyrok SN z dnia 12 grudnia 1996 roku, sygn. akt I CKN 22/96, OSNC 1997, nr 6–7, poz. 75.
Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 1995 roku, sygn. akt II CRN 184/95, Lex nr 24929.
Postanowienie SN z dnia 9 listopada 1995 roku, sygn. akt III ARN 44/95, OSNP 1996, nr 12, poz. 166.
Wyrok SN z dnia 23 sierpnia 1995 roku, sygn. akt III ARN 29/95, OSNP 1996, nr 3, poz. 38.
Wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 roku, sygn. akt I CRN 187/94, Lex nr 50577.
Wyrok SN z dnia 21 września 1994 roku, sygn. akt III ARN 32/94, OSNP 1995, nr 3, poz. 28.
Wyrok SN z dnia 9 września 1993 roku, sygn. akt III ARN 42/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 111.
Uchwała SN z dnia 17 czerwca 1993 roku, sygn. akt I PZP 2/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 1.
Wyrok SN z dnia 21 grudnia 1992 roku, sygn. akt I PRN 52/92, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 5, s. 96.
Uchwała SN z dnia 9 grudnia 1992 roku, sygn. akt III AZP 29/92, OSNC 1993, nr 7–8, poz. 121.
Uchwała SN z dnia 18 listopada 1992 roku, sygn. akt III AZP 20/92, OSNC 1993, nr 3, poz. 27.
Uchwała SN z dnia 30 września 1992 roku sygn. akt III AZP 17/92, OSNC 1993, nr 3, poz. 25.
Uchwała SN z dnia 30 maja 1990 roku, sygn. akt III CZP 8/90, OSNC 1990, nr 10–11, poz. 124.
Wyrok SN z dnia 30 października 1969 roku, sygn. akt II CR 430/69, OSNC 1970, nr 9, poz. 152.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (chronologicznie)

Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. akt K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2.
Uchwała TK z dnia 5 października 1994 roku, sygn. akt W 1/94, OTK 1994, nr 2, s. 47.
Uchwała TK z dnia 27 września 1994 roku, sygn. akt W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
Orzeczenie TK z dnia 18 stycznia 1994 roku, sygn. akt K 9/93, OTK 1994, nr 1, poz. 33.
Orzeczenie TK z dnia 20 grudnia 1988 roku, sygn. akt U 10/88, OTK 1988, nr 1, poz. 8.

Rozstrzygnięcia nadzorcze

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 grudnia 2009 roku, sygn. akt PN.0911-396/09, Dz.Urz.Warm. 2010, nr 5, poz. 162.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 lipca 2009 roku, sygn. akt PN.0911-270/09, Dz.Urz.Warm. 2009, nr 115, poz. 1917.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 grudnia 2007 roku, sygn. akt

NP.-N-0911/637/07, podaję za B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 648.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 listopada 2007 roku, sygn. akt NK.II.AŁ.0911-159/07, Lex nr 361769.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 2 sierpnia 2004 roku, sygn. akt PN.II.0911/165/04, OwSS 2004, z. 4, poz. 98.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 15 listopada 1999 roku, sygn. akt PR.0915/107/99, OwSS 2001, z. 1, poz. 11.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 października 1999 roku, sygn. akt PN.II.0914/87/99, OwSS 2000, z. 4, poz. 107.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 marca 1999 roku, sygn. akt PN.II.0914/34/99, OwSS 1999, z. 3, poz. 91.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 1999 roku, sygn. akt PN.II.0914/5/99, OwSS 1999, z. 1, poz. 18.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wrocławskiego z dnia 13 marca 1998 roku, sygn. akt ON.II.0914/9/98, OwSS 1998, z. 4, poz. 121.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 8 lipca 1996 roku, sygn. akt XXI/241/96, OwSS 1997, poz. 33.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 16 maja 1996 roku, sygn. akt 108/96, OwSS 1997, z. 2, poz. 61.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 1995 roku, sygn. akt 216/96, OwSS 1996, z. 3, poz. 99.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 stycznia 1994 roku, sygn. akt 171/94, OwSS 1994, z. 3, poz. 140.



WYŻSZA SZKOŁA HUMANITAS

ul. Kilińskiego 43, 41-200 Sosnowiec

Zapraszamy na studia licencjackie i/lub magisterskie na kierunkach:

- **Administracja**
- **Bezpieczeństwo i higiena pracy**
- **Bezpieczeństwo narodowe**
- **Dziennikarstwo**
- **Europeistyka**
- **Filologia angielska**
- **Historia**
- **Ochrona środowiska**
- **Pedagogika**
- **Politologia**
- **PRAWO** - NOWOŚĆ!
- **Socjologia**
- **Zarządzanie**

tel. 32/**363 12 10**
32/**363 12 06**

Studuj w centrum
Sosnowca!
Bez wpisowego!



W ofercie także prawie 30 kierunków studiów podyplomowych

www.humanitas.edu.pl

